

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013. 1.

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



KÖLTSÉGVETÉSI ÉS MONETÁRIS SZUVERENITÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN¹

Az európai integráció kezdettől korlátozta a tagállamok költségvetési szuverenitását. A monetáris unióban részt vevő tagállamok elveszítik monetáris szuverenitásukat, és költségvetési mozgásterük is szűkül, mivel a stabil pénz alacsony költségvetési deficitet és államadósságot követel.

A 2008-as gazdasági válság kihívásaira az Európai Unió (tagállamai) az Európai Rendszerkockázat Testület létrehozásával, a stabilitási és növekedési paktum megerősítésével, a költségvetési paktum aláírásával, az európai stabilitási mechanizmus életre hívásával válaszoltak. Felmerült a költségvetési tervezés szigorúbb uniós kontrollja és az európai bankunió létrehozása is.

A fenti intézkedések figyelemre méltó új jellegzetességei:

- fókuszban az euró-zóna megszilárdítása;
- a nemzeti jogrendekben többéves, megalapozott költségvetési szabályok előírása;
- a költségvetési deficit mellett hangsúly az államadósságon;
- az Európai Bizottság és a Tanács pozíciójának erősödése a tagállami intézkedések előírása és végrehajtásuknak az ellenőrzése terén;
- a pénzügyi szankciók kiterjedtebb alkalmazása a kikényszerítés terén;
- a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament (gyenge) megjelenése.

Összességében elmondható, hogy a monetáris és államháztartási stabilitás érdekében azok a tagállamok, amelyek gondokkal küzdenek közpénzügyeik terén, költségvetési (és monetáris) szuverenitásuk számottevő csökkenését kénytelenek elveszíteni.

• • • • •

BEVEZETÉS

Talán nem szorul különösebb bizonyításra, hogy az Európai Unió tagállamai költségvetési és monetáris szuverenitása sok tekintetben éppen a tagságból adódóan korlátozott, vagy egye-

¹ Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztályának Jogtudományi Bizottsága és a IX. Osztály Jogtörténeti Albizottsága által 2012. május 15-én Budapesten rendezett, A magyar állam az egységesülő Európában című konferenciáján elhangzott előadáson alapszik. A tanulmány kéziratát a szerző 2012. június 26-án zárta le. A szerzőnek ezt a kérdéskört tárgyaló korábbi tanulmánya: *A fiskális és a monetáris szuverenitás az Európai Unióban – az Európai Unió alkotmányos szerződésére is figyelemmel* = *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Szerk. SIMON István, Bp., Szent István Társulat, 2009, 295–309.

nesen hiányzik. Az alábbiakban az állami szuverenitáskorlátozás alapvető jogi tényeit mutatjuk be, különös tekintettel a közelmúlt kiemelkedő jelentőségű fejleményeire, illetve az esetleges magyar vonatkozásokra. A dolgozat nem tárgyalja a jogintézményekkel kapcsolatos jogi problémákat.

1. A MONETÁRIS ÉS KÖLTSÉGVETÉSI (FISKÁLIS) SZUVERENITÁS A NEMZETKÖZI JOGBAN

A nemzetközi jogban elfogadottnak tekinthető, hogy az állami szuverenitás magába foglalja a monetáris szuverenitást. A monetáris szuverenitás alapján minden államnak joga van meghatározni a területén a hivatalos pénznemet (törvényes fizetőeszközt), az adott pénz és a más pénzek közötti átváltásra (konvertibilitás) vonatkozó szabályokat (devizajog, árfolyamrendszer). A monetáris szuverenitás körében az állam meghatározhatja a belföld és a külföld közötti, pénzzel kapcsolatos jogügyletek nemzetközi magánjogát.²

A nemzetközi jog tényei azt is mutatják, hogy az államok nemzetközi szerződések alapján ezekről a jogaikról lemondhatnak, illetve közös gyakorlásáról állapodhatnak meg. A jelenkorban mindenekelőtt a Nemzetközi Valutaalapra (International Monetary Fund – IMF) kell gondolnunk, illetve arra az európénzrendszer által is példázott lehetőségre, hogy több állam közös pénzrendszer létrehozását és működtetését határozza el, azaz monetáris uniót hoz létre.

Az állami kiadások és bevételek meghatározott időszakra, egymásra tekintettel történő, törvényhozás általi elfogadása (költségvetési jog) szintén az állami szuverenitás körébe tartozó jog, amely a modern korban a legfelsőbb népképviselői szervet illeti meg. Ha az állami költségvetést az állami kiadásokat és bevételeket teljesen átfogó jogi keretként értelmezzük, akkor az úgynevezett állambevételi jogot is ide kell értenünk, ami témánk szempontjából az állam adóztatási impériumának felel meg. Az állambevételi jog nyilvánvalóan leg súlyosabb része az adójog, ideértve a vámtolatást is. Az államok adókiivetési jogát a nemzetközi jog szintén elismeri.³

A belső jogban ezeknek a nemzetközi jogban elismert jogosítványoknak az alkotmányok kifejezett rendelkezései felelnek meg, amelyek az állami szervezetrendszer keretei között említik a pénzkibocsátás jogát, illetve a törvényhozás jogát adók megállapítására és a költségvetés jóváhagyására.⁴

Magyarország a költségvetési és monetáris szuverenitás nemzetközi jogban elismert attribútumaival a rendszerváltást megelőzően is rendelkezett. A centralizált bürokratizmus-

² Amint azt az Állandó Nemzetközi Bíróság kimondta: „It is indeed a generally accepted principle that a state is entitled to regulate its own currency”. Serbian and Brazilian Loan case: publications of the Court, Series A Nos. 20-1, at p. 44. in F.A. MANN, *The legal aspect of money: with special reference to comparative private and public international law*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 461.

³ F. MANN, i.m., 461.

⁴ Így a klasszikusok közé tartozó 1791-es francia alkotmányban az V. cím a közterhekhez való hozzájárulásról, a 34. cikk a költségvetésről, az Egyesült Államok alkotmányának 8. cikke, a Német Szövetségi Köztársaság alkotmányának 73. és 110. cikkei a szövetségi állam kizárólagos jogairól.

ra épülő állami-politikai berendezkedés keretei között a parlamenti költségvetési jog pusztán formalitás volt, az adójog az állami vállalatok és a szövetkezetek által fizetett „járulékok” formáját öltötte. Az állami akaratot az 1968 utáni „se nem terv, se nem piac” gazdasági mechanizmusban állami elvonások és támogatások kiterjedt rendszere közvetítette. A helyi és megyei tanácsok nem rendelkeztek pénzügyi önállósággal. A monetáris szférát a kiterjedt állami árszabályozás és a kötött devizagazdálkodás jellemezte. Az ország az 1980-as évek eleji adósságválság kapcsán kérte felvételét a Nemzetközi Valutaalapba.⁵

A rendszerváltást követően a parlamenti költségvetési jog a demokratikus jogállamiság követelményei szerint telt meg tartalommal. Bár az adójogban a korszerű, európai mintákat követő adók már az 1980-as évek második felében megjelentek, az igazi áttörést itt is a rendszerváltás, illetve az Európai Közösségekhez (Európai Unióhoz) való közeledés hozta. A monetáris szférában a piacgazdaságra való áttérés drámai változásokat involvált. Megvalósult a nemzeti valuta teljes konvertibilitása (eltűnt a devizajog), a gazdaság pénzellátásának, illetve a pénzkínálat állami befolyásolásának (monetáris politika) letéteményesévé az immár az állam politikai szerveitől nagyrészt független Magyar Nemzeti Bank vált.⁶

2. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ALAPVETŐ RENDELTETÉSE, ALAPVETŐ GAZDASÁGI RENDSZEREI

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) eredeti célkitűzései magukban hordozták a tagállamok költségvetési, illetve monetáris szuverenitásának korlátozását.⁷

A magánvállalkozások számára a tagállami protekcionizmusoktól megszabadított közös piac intenzívebb versenyt, nagyobb hatékonyságot, ennek révén nagyobb jólétet ígért. Ennek a koncepciónak magától értetődően volt része a vámunió létrehozása. A vámunióban a vámtartás jogának szupranacionális szintre helyezésével, illetve a külkereskedelmi politika közösségiesítésével a tagállamok elveszítik ezen a téren addig élvezett jogosítványait, önálló mozgásterük szűkül. A tagállamok arról is megállapodtak, hogy a nemzeti agrárprotekciónizmusait közös agrárpolitikával váltják fel, ami a mezőgazdasági termelőknek nyújtott tagállami költségvetési támogatások megritkításával járt. (A „veszteséggel” szemben a közös költségvetésből jutott mezőgazdasági támogatások, illetve a harmadik országok irányában kialakított kollektív protekcionizmus „nyeresége” állt.)

A közös piac megteremtése megkövetelte az áruk és szolgáltatások tagállami eredet szerinti diszkriminációjának tilalmát is. Az adózás terén további szuverenitáskorlátozódként is tekinthetjük a forgalmi adóztatás (hozzáadottérték-adó, jövedéki adó) messzemenő harmo-

nizációját. (A harmonizáció nem egyenlő az egységesítéssel, az adómértékek meghatározása tekintetében például a tagállamok számottevő szabadságot élveznek.)

A tagállami költségvetések bevételi és kiadási oldalát egyaránt érintő kötelezettséget jelentett az állami támogatások versenytorzító tilalma.⁸

Az EGK létrejöttékor közös pénz megteremtése, monetáris unió létrehozása nem merült fel. Ezen a téren a tagállamok pénzei átválthatóságának (konvertibilitás) kiteljesítése is hátravolt. Az alapszerződésbe a tagállamok közötti tőkemozgások és fizetések fokozatos liberalizálása került.⁹

A konvertibilitás kiteljesedését követően csakhamar ennek hátrányai is megmutatkoztak, hiszen a vállalkozások számára oly fontos árfolyam-stabilitás a Bretton Woods-i rendszer 1970-es évek elején bekövetkezett felbomlása miatt az árfolyamok jelentős ingadozásának adta át a helyét. Ez a fejlemény súlyosan veszélyeztette a közös piac működését, és kiváltotta az árfolyam-ingadozásokkal szembeni fellépés intézményesítését a közösségben. A tagállamok a valutakígyók és az Európai Monetáris Rendszer félsikereit követően újabb nagy lépésre szánták el magukat.

3. A NAGY ÁTTÖRÉS

Témánk szempontjából az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió fejlődésében a nagy áttörést az 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés hozta azzal, hogy célul tűzte valamennyi tagállam részvételével monetáris unió létrehozását.

A monetáris unióban részt vevő államok elveszítik a nemzeti fizetőeszköz meghatározásának jogát – az átváltás szabályozása eleve elesik –, a pénzmennyiség-szabályozás eszköztárát, röviden: elveszítik monetáris szuverenitásukat.

Az Európai Közösség (EK) keretében megvalósuló monetáris unió a közös pénzt stabil, nem inflálódozó pénzként tette le. ¹⁰ Ennek érdekében a pénz menedzselésére a kormányoktól (és az EU politikai intézményeitől) független központi bankrendszert konstituáltak az Európai Központi Banknak (EKB), illetve a Központi Bankok Európai Rendszerének életre hívásával.¹¹

A közös pénz vásárlóerejének megőrzése azt is megköveteli, hogy a részt vevő államok költségvetési deficitjei – és államadóssága – szűk korlátok között maradjon. Ezt a szerződésbe is belefoglalták, sőt szankciókat is rendeltek, a betartást ösztönzendő.¹² A túlzott költségvetési hiány kialakulásának megelőzésére, illetve a túlzott hiány megállapítására és leküzdé-

5 Magyarország 1982 óta tagja a Nemzetközi Valutaalapnak. 1982. évi 6. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Valutaalap alapokmányának kihirdetéséről.

6 1991. évi LX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról. A pénzügyi jog 1985–2005 közötti átrendeződéséhez lásd: VÁRNAY Ernő, *A pénzügyi jog 1985 és 2005 közötti alakulásának néhány alapvető jellegzetessége = A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*, szerk. JAKAB András és TAKÁCS Péter, II. Bp., Gondolat–ELTE ÁJK, 2007, 792–811.

7 A nemzet-állami szuverenitásra oly érzékeny francia jogirodalom nyomban érzékelte ezt az összefüggést. Lásd Florian LINDITCH, *La souveraineté budgétaire et l'Europe*, Revue de droit public, 1993, 6. sz., 1671–1710.

8 Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EGK) 92–94. cikkei, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107–109. cikkei.

9 EGK 67–71. cikkei

10 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK) 105. cikk (1) bekezdésének értelmében a KBER (Központi Bankok Európai Rendszere) elsődleges célja az árstabilitás fenntartása.

11 Lásd különösen az EK 107–108. cikkeket.

12 EK 104. cikk, különösen a (11) bekezdés.

sére irányuló részletes eljárásokat a két tanácsi rendeletbe foglalt, úgynevezett stabilitási és növekedési paktum (SNP) rögzítette.¹³

A megelőzést a tagállamok (kormányai) által minden évben benyújtandó, úgynevezett stabilitási program, illetve az euróövezeten kívüli, nem részt vevő tagállamok esetében a konvergenciaprogramnak a Bizottság és a Tanács általi, úgynevezett többoldalú felügyelete kívánta szolgálni. Az SNP prevenciók ágáról szóló 1466-os tanácsi rendelet értelmében a stabilitási program és a konvergenciaprogram egyaránt a következő információkat mutatja be:

„a) az egyensúlyközeli vagy többletet tartalmazó költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzést és az államháztartási többlet/hiányra vonatkozó célkitűzéshez vezető korrekciós pályát, valamint az államadósság arányának várható változását;

b) a várt gazdasági fejlődésre és a lényeges közgazdasági változókra vonatkozó főbb feltételezéseket, amelyek a stabilitási program megvalósítása szempontjából lényegesek, úgymint a kormányzati beruházási kiadások, a reál bruttó hazai termék (GDP) növekedése, a foglalkoztatás és az infláció;

c) a program célkitűzéseinek elérése érdekében tett és/vagy javasolt költségvetési és egyéb gazdaságpolitikai intézkedések ismertetését, valamint a főbb költségvetési intézkedések esetében azok költségvetésre gyakorolt mennyiségi hatásainak értékelését;

d) egy elemzést arról, hogy a főbb közgazdasági feltételezések változásai hogyan befolyásolják a költségvetési egyenleget és az adósságot.

(3) Az államháztartási többlet/hiány arányára és az adósság arányának változására vonatkozó, valamint a (2) bekezdés a) és b) pontjában említett főbb közgazdasági feltételezésekre vonatkozó információk összeállítása évente történik, és lefedi a folyó és az előző évet, valamint legalább a következő három évet.”¹⁴

A rendelet szerint a Bizottság ajánlása alapján a Tanács véleményezi a programot. Ha megállapítja, hogy annak célkitűzéseit és tartalmát meg kell erősíteni, felkéri a tagállamot a program módosítására.

A Tanács nyomon követi a program végrehajtását. Ha megállapítja, hogy a költségvetési egyenleg a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától jelentősen eltér, ajánlással fordul az érintett tagállamhoz, hogy hozza meg a szükséges kiigazító intézkedéseket. Ha a további ellenőrzés során a Tanács azt állapítja meg, hogy a költségvetési egyenleg jelentős eltérése a középtávú célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától tartós vagy romlik, ajánlást tesz az érintett tagállamnak, hogy tegyen azonnali kiigazító intézkedéseket.

13 A Tanács 1466/97/EK-rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról, HL L 209., 1997. 8. 2., 1. o. (1466-os rendelet), a Tanács 1467/97/EK-rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról, HL L 209., 1997. 7. 7., 6. o. (1467-es rendelet).

14 Az 1466/97/EK-rendelet 3. cikk (2) bekezdés a stabilitási programokra, 7. cikk (2) bekezdés a konvergenciaprogramokra.

Az SNP korrekciós ágán a túlzott hiány esetén követendő eljárást a szerződés és az 1467-es tanácsi rendelet írta le részletesen. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a túlzott hiány fennáll, akkor véleménnyel és ajánlással a Tanácshoz fordul. Ha a Tanács úgy határoz, hogy a túlzott hiány fennáll, egyidejűleg ajánlást tesz az érintett tagállamnak, amelyben legfeljebb négy hónapos határidőt állapít meg a meghozandó hatékony intézkedésekre. A Tanács a túlzott hiány kiigazítására is határidőt állapít meg, amelyet a határidő megállapítását követő évben kell teljesíteni. Ha a Tanács megállapítja, hogy ajánlásait nem követte eredményes intézkedés, határozatban felszólíthatja az érintett tagállamot, hogy meghatározott időn belül hozzon intézkedéseket a hiány olyan mértékű csökkentésére, amelyet a Tanács szükségesnek ítél. Mindaddig, amíg egy tagállam nem tesz eleget, a Tanács szankciókat fogantathat. Ezek közül a szerződés értelmében a súlyosabb a pénzügyi szankció.¹⁵ Ez lehet nem kamatozó letét elhelyezése a közösségnél, illetve pénzbírság. A rendelet értelmében a Tanács rendszerint nem kamatozó letétet ír elő. A letét nem haladhatja meg az érintett tagállam előző évi GDP-jének 0,5 százalékát. A Tanács a nem kamatozó letétet rendszerint pénzbírsággá változtatja, ha az érintett tagállam a túlzott hiányt két évvel az érintett részt vevő (!) tagállam számára a letét elhelyezését előíró határozat után sem igazította ki.¹⁶ A befolyó pénzbírságokat a túlzott hiánnyal nem rendelkező részt vevő tagállamok között, azok GDP-je arányában kell szétosztani.

SZUVERENITÁSIMPLIKÁCIÓK

Mind a megelőző, mind a kiigazító ág a tagállamok költségvetési szuverenitásának bizonyos korlátozását célozta, hiszen a kemény (jogi, politikai) korlát nélküli túlköltekezés a kormányzati gazdaságpolitika mondhatni mindennapi gyakorlata volt.

Tekintettel arra, hogy a közös pénz bevezetése valamennyi tagállam által vállalt cél, a monetáris unióból átmenetileg kimaradó tagállamok számára is előírták a központi bank függetlenségének követelményét és a stabil vásárlóerő megőrzését mint a központi banki monetáris politika első számú célját. Ezzel a monetáris szuverenitás oroszlánrésze az uniós tagság folytán minimális lesz, hiszen a monetáris politikába immár sem a kormány, sem a törvényhozás nem tud beleszólni.¹⁷ (Más kérdés, hogy a monetáris politika kikerülése a politikai döntéshozók – kormány, parlament – kezéből világszerte megfigyelhető jelenség.)

A túlzott hiányra vonatkozó eljárás a részt nem vevő tagállamok (így Magyarország) számára nem tette lehetővé szankciók alkalmazását, az eljárás tehát a szerződés és az SNP-rendelet értelmében „megállt” a szerződés 104. cikk (8) bekezdésénél, amelynek értelmében a Tanács megállapítja, hogy az érintett tagállam nem hozta meg a túlzott hiány meghatározott időn belüli megszüntetését célzó hatékony intézkedésekre tett ajánlásait. Ezt a „soft” megoldást keményítette meg az úgynevezett kohéziós államok tekintetében a Tanács

15 EK 104. cikk (11) bekezdés.

16 1467-es rendelet 13. cikk.

17 A messzemenő központi banki függetlenség kérdéses demokratikus legitimációját egy korábbi tanulmányunk tárgyalta. Ernő VÁRNAY, *La Banque centrale européenne et le principe démocratique = Actes du VIIIe Séminaire Doctoral International et Européen Nice, 8–12 septembre 2008*, ed. Louis BALMOND, Joël RIDEAU, Nice, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2009, 77–97.

2006-ban hozott rendelete,¹⁸ amely a kohéziós alaptól nyújtott támogatást feltételestette. A rendelet értelmében azon tagállamok esetében, amelyek túlzottdeficit-eljárás alatt állnak, és nem tették meg a szerződés 104. cikkének (7) bekezdése értelmében kiadott tanácsi ajánlásban foglaltaknak megfelelő eredményes intézkedéseket, a Tanács a Bizottság javaslatára felfüggesztheti az adott évi támogatásokat.¹⁹

4. A NAGY VÁLSÁG

A 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági válság – amelyet földrajzi és időbeli kiterjedése, mélysége, a válságig működőképes intézményi keretek elégtelensége miatt illetünk az 1929–33-as világgazdasági válságra utaló elnevezéssel – az Európai Unióban is súlyos megrázkódtatásokkal járt. Az elmúlt évek fejleményei a monetáris és a költségvetési szférában egyaránt feltártak sebezhető pontokat.

A bankválság rávilágított arra, hogy az egyes bankokra koncentráló, bár harmonizált, mégis tagállami szintű prudenciális szabályozás és felügyelet nem képes kezelni a transzacionális bankok és a globalizálódó banktevékenység anomáliáit, azok messze tovagyűrűző káros hatásait. A széles értelemben vett monetáris szférához vehető kereskedelmi bankok rendszer szinten is megbízható működésének kikényszerítése érdekében az unió a felügyeleti rendszer megerősítésével válaszolt. Létrejött a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere, amely három európai felügyeleti hatóságból (Európai Bankhatóság, Európai Értékpapír-piaci Hatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) és az ezeket átfogó Európai Rendszerkockázati Testületből tevődik össze.²⁰ A bankválság egyúttal arra is rávilágított, hogy a KBER létrehozásakor szőnyeg alá söpört kérdés, az EKB, illetve a tagállami központi bankok végső hitelezői funkciója is rendezésre vár. A végső hitelezői funkció EKB-hoz kerülése magától értetődően a par excellence szupranacionális bank további térnyerését hozná a tagállami központi bankokkal szemben.

Úgy tűnik, mára – különösen a spanyol bankválság nyomán – meggyőzően lehet érvelni az úgynevezett bankunió (European banking union, union bancaire européenne) mellett. A Bizottság elnöke által is támogatott elképzelés szerint a bankunió keretében megvalósulna a pénzintézetek uniós szintű felügyelete, egy uniós szintű betétbiztosítási alap a bankok befizetéseiből nyújtana garanciát a betéteseknek, a bajba jutott bankok pedig közvetlenül kapnának segítséget az európai stabilitási alaptól. A Bizottság elnöke szerint az alapszerződések módosítását nem igénylő bankunió már 2013-ban megvalósulhatna.²¹ Christian Noyer, az EKB Kormányzó Tanácsának tagja, a Banque de France elnöke az európai bankunió mellett érvelve felveti, hogy az EKB és az euróövezet tagállami központi bankjai kapjanak hatáskört a kulcsfontosságú nagy bankok felügyeletére.²²

Amint a bankunió kommentárjaiban nyíltan is kifejezésre jutott, ez a lépés a tagállami szuverenitások újabb, nem elhanyagolható visszametszését jelentené.

Az elmúlt néhány év fejleményei azonban arra is élesen rávilágítottak, hogy a költségvetési deficiteteket – és az államadósságokat – egy sor tagállamban nem sikerült az előírt korlátok között tartani, ami megkérdőjelezte a monetáris unió fenntarthatóságát. A tagállamok a kiutat mindenekelőtt a tagállami költségvetési gazdálkodások erőteljesebb megfegyelmezésében vélték megtalálni. Ennek érdekében született meg az úgynevezett „hatos csomag” (amelynek létrejöttén a magyar elnökség is sikerrel munkálkodott).²³ A hatos csomag jogszabályai elsősorban az euróövezet tagállamai számára írnak elő újabb kötelezettségeket, és rögzítenek újabb, gyorsabb és súlyosabb szankciórendszert.

Az új rendszer – már amennyire a jogszabályok szövegéből kiolvasható – több olyan újdonságot tartalmaz, amelyek a tagállamok költségvetési, illetve gazdaságpolitikai szuverenitását a korábbiaknál jobban korlátozzák. Az új szabályok megerősítik a túlzotthiány-eljárást, és úgynevezett költségvetési keretrendszer bevezetését írják elő a tagállamok számára.

Úgy tűnik, hogy mára a tagállamok gazdaságpolitikáinak erőteljesebb uniós szintű összehangolására, illetve a tagállamok gazdaságpolitikáiba történő erőteljesebb uniós szintű be-

18 A Tanács 1084/2006/EK-rendelete (2006. július 11.) a kohéziós alap létrehozásáról és az 1164/94/EK-rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 210., 2006. 7. 31., 79–81. o.

19 Felfüggesztő határozat meghozatalára először Magyarországgal szemben tett javaslatot február 22-én a Bizottság. A felfüggesztés javasolt összege 2013-ra 495,2 millió euró, a magyar GDP 0,5%-a, a 2013-ra előirányzott kötelezettségvállalások 29%-a. A felfüggesztés a GDP arányában igencsak súlyos. A szankció alkalmazásának indoka, hogy a Bizottság kalkulációja szerint a 2013-ban a költségvetési hiány meg fogja haladni a 3%-ot. A Tanács 2012. március 13-i határozatában 2013. január 1-jei hatállyal a fenti összeg felfüggesztéséről határozott. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ecofin/128939.pdf

20 Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról, HL L 331., 2010. 12. 15., 1–11. o., Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 331., 2010. 12. 15., 12–47. o., Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 331., 2010. 12. 15., 84–119. o.

21 BARROSO, *Banking Union Can Be Done Quickly, Without Changing the Treaty*, <http://uk.reuters.com/article/2012/06/12/uk-eu-barroso-banking-idUKBRE85B08Y20120612>

A regionális betétbiztosítási alap létrehozása és a regionális prudenciális szabályozás mellett érvel Soros György is. GEORGE SOROS, *The Accidental Empire*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-accidental-empire>

22 NOYER, *ECB needs power to supervise key big banks*, <http://uk.reuters.com/article/2012/06/12/uk-ecb-noyer-idUKBRE85B09P20120612>

23 Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezet-beli eredményes érvényesítéséről, HL L 306., 2011. 11. 23., 1–7. o., az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről, HL L 306., 2011. 11. 23., 8–11. o., az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról, HL L 306., 2011. 11. 23., 12–24. o., az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, HL L 306., 2011. 11. 23., 25–32. o., a Tanács 1177/2011/EU-rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK-rendelet módosításáról, HL L 306., 2011. 11. 23., 33–40. o., a Tanács 2011/85/EU-irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről, HL L 306., 2011. 11. 23., 41–47. o.

avatkozás számára is megérett az idő. Erre utal a gazdaságpolitikai koordináció megerősítését célzó európai szemeszter, az Euró Plusz paktum létrejötte, a gazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás bevezetése és bizonyos elemeit tekintve a költségvetési paktum létrejötte is.

4.1. Az úgynevezett túlzotthiány-eljárás megerősítése

Mint fentebb láttuk, a túlzotthiány-eljárás korábbi rendjében benne foglaltatott egy prevenciós és egy korrekciós ág. Az új szabályozás mindkét ágon szigorítást irányoz elő.

A tagállamok költségvetési tervezésében kötelezővé válik a költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzés kialakítása. A középtávú költségvetési célkitűzés tiszteletben tartását bele kell venni a nemzeti középtávú költségvetési keretekbe. Az egyenlegre vonatkozó célkitűzések eltérhetnek az egyensúlyközeli vagy többletet tartalmazó helyzetre vonatkozó követelménytől, ugyanakkor a GDP 3 százalékának megfelelő költségvetési hiánytól biztonságos távolságban kell maradniuk. A részt vevő tagállamokra²⁴ és az ERM II.-ben²⁵ részes tagállamokra a rendelet szigorúbb követelményt fogalmaz meg, amikor rögzíti, hogy nekik a középtávú költségvetési deficitet a GDP –2 százaléka és az egyensúly vagy a többlet között kell meghatározni.

Ezek az előírások magától értetődően behatárolják a tagállami költségvetési mozgásteret.

A költségvetési tervezés uniós szabályozása nem áll meg az egyenlegre vonatkozó globális célok előírásánál.²⁶ A középtávú költségvetési tervezés alapidokumentuma, az évente megújítandó három évre szóló stabilitási, illetve konvergenciaprogramok immár mélyebbre hatolnak.

4.1.1. Változások a prevenciós ágon

A prevenciós ágon az 1466-os rendeletet módosító 1175-ös rendelet rögzítette a módosításokat.

A prevenciós ágon a rendelet kibővítette a stabilitási program és a konvergenciaprogram kötelező tartalmát. Így többek között tájékoztatást kell tartalmazniuk az előregedéssel kapcsolatos implicit kötelezettségekről, valamint az olyan feltételes kötelezettségekről, amelyek az állami költségvetésre potenciálisan nagy hatást gyakorolnak.²⁷ A program célkitűzéseinek elérése érdekében tett vagy javasolt intézkedések mennyiségi értékelésének ki kell térniük a

24 Részt vevő tagállamok azok a tagállamok, amelyeknek hivatalos pénzneme az euró.

25 ERM (Exchange Rate Mechanism) II. elnevezésű rendszer az euró és más tagállami nemzeti valuták közötti – szűk korlátok közötti – árfolyam-megállapodás. Az euróövezetbe tartozó és az Európai Központi Bank és az euróövezeten kívüli tagállamok nemzeti központi bankjai között a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszában az árfolyam-mechanizmus eljárási szabályainak meghatározásáról szóló, 2006. március 16-i megállapodás, HL C 73., 2006. 3. 25., 21. o.

26 A lisszaboni szerződéssel az unió alapszerződéséhez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyv szerint a túlzott költségvetési hiányra vonatkozó referenciaérték a bruttó hazai termék (GDP) 3%-a, míg az államadósságra vonatkozó referenciaérték a piaci áron számított bruttó hazai termék (GDP) 60%-a.

27 1175-ös rendelettel beiktatott 3. cikk (2) bekezdés a) pontja.

hosszú távú pozitív költségvetési hatásokat eredményező, jelentős strukturális reformok átfogó költség-haszon elemzésére is.²⁸

Igazi nóvum továbbá az előírás, miszerint a programnak a legvalószínűbb makroszintű költségvetési forgatókönyvön vagy egy óvatosabb forgatókönyvön kell alapulniuk. A makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket a naprakész bizottsági előrejelzésekkel és adott esetben egyéb független szervek által készített előrejelzésekkel kell összehasonlítani. A választott makro-költségvetési forgatókönyv és a bizottsági előrejelzés közötti jelentős eltéréseket indokolni kell.²⁹

Az unió tudatában van annak, hogy a programok végrehajtására a tagállamok sajátos alkotmányos (politikai) berendezkedése viszonyai között kerül sor. Ezért maga a rendelet megköveteli, hogy a programoknak információt kell tartalmazniuk a nemzeti eljárások keretében zajló egyeztetés állapotáról, hogy a programot a nemzeti parlament elé terjesztették-e, és hogy a nemzeti parlament megvitatta-e a Tanácsnak a megelőző programra vonatkozó véleményét, adott esetben bármilyen ajánlást, figyelemztetést, és hogy a parlament jóváhagyta-e a programot.³⁰ Ezek a formailag információ nyújtására vonatkozó előírások valójában azt az elvárást fogalmazzák meg, hogy a tagállamok folytassák le ezeket az egyeztetéseket, vigyék a parlamentjük elé az unió felé kommunikált programokat és az unió felől érkező reakciókat. Magától értetődő, hogy ezeknek a parlamenti vitáknak és jóváhagyásoknak csak akkor van jelentőségük, ha a parlamentekben érdemi munka, érdemi politikai vita folyik, hiszen csak ennek révén biztosítható többletlegitimitás a programok számára.

Ezek a rendelkezések egyúttal arra utalnak, hogy létezik egy szupranacionális makrogazdasági és költségvetési előrejelző szerv (a Bizottság), amelynek prognózisa nem hagyható figyelmen kívül, hiszen a tőle való eltérést indokolni kell. (Az indoklás gyengesége minden bizonnyal kihat a stabilitási, illetve konvergenciaprogramnak a Bizottság és a Tanács általi értékelésére.)

A stabilitási programok és a konvergenciaprogramok felülvizsgálata

A stabilitás programot és a konvergenciaprogramot a Tanács a Bizottság és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság³¹ értékelése alapján a megvizsgálja. Az értékelés kiterjed a középtávú költségvetési célkitűzésekre, a hozzájuk vezető korrekciós pályára, a tervezett intézkedésekre. A költségvetési egyenleg javulására vonatkozó megfelelő éves javulás viszonyítási alapja a GDP 0,5 százaléka. A GDP 60 százaléka feletti adósságszinttel rendelkező tagállamok esetében az egyszeri intézkedésektől mentes elvárt javulás a GDP 0,5 százaléka. Az éves költség-

28 1175-ös rendelettel beiktatott 3. cikk (2) bekezdés c) pontja.

29 1466/97/EK tanácsi rendelet 3. cikk (2a) bekezdés a stabilitási programokra, 7. cikk (2a) bekezdés a konvergenciaprogramokra.

30 1175-ös rendelet 3. cikk (4) bekezdés.

31 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 134. cikk értelmében: „A tagállamok politikáinak a belső piac működéséhez szükséges legteljesebb mértékű összehangolásának elősegítése érdekében létrejön a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság. Minden egyes tagállam, a Bizottság és az Európai Központi Bank legfeljebb két-két tagot nevez ki a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságba.”

vetésben a kiadásnövekedés akkor haladhatja meg a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciaértékét, ha azt törvényben előírt bevételnövekedés teljes egészében kompenzálja.

Ha Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)³² 121. cikkével³³ összhangban úgy véli, hogy a programot meg kell erősíteni, a Tanács felkéri az érintett tagállamot, hogy módosítsa programját.

A Tanács és a Bizottság figyelemmel kíséri a programok végrehajtását. A korrekciós pályától való jelentős eltérés, illetve a túlzott hiány kialakulásának veszélye esetén a Bizottság figyelemzését követően a Tanács szakpolitikai intézkedésekre vonatkozó ajánlást fogad el. Ez azt jelenti, hogy a Tanács ajánlásai immár egyes kormányzati szakpolitikák mélységéig hatolhatnak.

Ha az érintett tagállam a tanácsi ajánlásban előírt határidőn belül nem hoz megfelelő intézkedést, akkor a Bizottság haladéktalanul ajánlást terjeszt be a Tanácsnak a hatékony fellépés elmulasztását megállapító határozat minősített többséggel történő elfogadására.

A prevenció és „keményítésének” érdekében a hatos csomagnak az euróövezet-beli eredményes érvényesítéséről szóló rendelete³⁴ értelmében amennyiben az euróövezeti tagállam elmulasztja a tanácsi ajánlásban foglalt intézkedések megtételét, a Tanács a Bizottság ajánlására határozatban az előző évi GDP 0,2 százalékának megfelelő kamatozó letét elhelyezését írja elő. A Tanács döntésére a fordított többség elve érvényesül, tehát a bizottsági ajánlás elutasításához kell minősített többség a Tanácsban.³⁵

4.1.2. Változások a korrekciós ágon

A korrekciós ágon az 1467-es rendeletet módosító 1177-es rendelet vezette be az újításokat.

A legfontosabb újítás, hogy a túlzott hiánynak – illetve a költségvetési fegyelem betartásának – a megállapítása során nemcsak a költségvetési hiányt, hanem az államadósság referenciaértéket meghaladó mértékét is figyelembe veszik.³⁶ A referenciaértéket az alapszerződésekhez csatolt 12. jegyzőkönyv a költségvetési hiány esetében a GDP 3 százalékában, míg a adósság tekintetében a GDP 60 százalékában határozza meg.³⁷

Az EUMSZ 126. (2) bekezdés b) pontja értelmében a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a referenciaértéket, illetve hogy az arány elegendő mértékben csökken-e, és kielégítő ütemben közelít-e a referenciaértékhez.

Az 1177-es rendelet³⁸ ezt úgy konkretizálja, hogy „amennyiben az államadósságnak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya meghaladja a referenciaértéket, ez az arány – az

EUMSZ 126. cikke (2) bekezdése b) pontjának megfelelően – akkor tekintendő elegendő mértékben csökkenőnek és a referenciaértékhez kielégítő ütemben közelítőnek, ha a referenciaértéktől való eltérés az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuszaddal csökkent, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre”.

A Tanács a túlzotthiány-megállapítását követő ajánlásában szoros határidőt szab az eredményes intézkedések meghozatalára, illetve a túlzott hiány megszüntetésére. Ha erre nem kerül sor, a Tanács felszólítást intéz a tagállamhoz a hiány egy éven belüli megszüntetésére. A felszólításban a Tanács felkéri a tagállamot, hogy valósítsa meg olyan éves költségvetési célokat, amelyek – az ajánlást alátámasztó előrejelzés alapján – megfelelnek az egyszeri és átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenlegben elérendő, a GDP legalább 0,5 százalékát mint küszöbértéket kitevő éves minimális javulásnak, és ezáltal a felszólításban szereplő határidőn belül szüntesse meg a túlzott hiányt. A Tanács megjelöli az e célok eléréséhez vezető intézkedéseket is.³⁹

Témánk szempontjából különleges figyelmet érdemel a Tanács számára az 1467-es rendeletbe újonnan beillesztett hatáskör, miszerint a költségvetési egyenleg minimális javulásához szükséges intézkedéseket is megjelölheti. Itt a tagállam számára már nincs jelentős mozgáster, a Tanács alig hagy helyet a tagállami döntéshozóknak, számukra voltaképpen csak a végrehajtás marad, a szuverenitás visszametszése erőteljes, ellentmondást nem tűrő.

A korrekciós ág keményítésének érdekében az 1173-as rendelet az euróövezeti tagállamok vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy amennyiben túlzott hiány áll fenn, vagy ha Bizottság az SNP-ben a költségvetési politikára vonatkozóan megállapított kötelezettségek különösen súlyos megsértését állapította meg, a Bizottság a GDP 0,2 százalékának megfelelő nem kamatozó betétnek a Bizottságnál történő elhelyezését előíró határozatra tesz javaslatot.⁴⁰ A Tanács a javaslatot minősített többséggel utasíthatja el.

Ezen a ponton a rendelet egyrészt a szankcionálható magatartások tekintetében túlmegy a korábbi szabályozáson, másrészt itt is bevezeti a „fordított többség” elvét a Tanács döntéshozatalában.

Ha a Tanács az EUMSZ 126. cikkének (8) bekezdése alapján úgy határoz, hogy valamely tagállam nem tett eredményes lépéseket a túlzott hiány kiigazítására,⁴¹ a Bizottság a határozat elfogadásától számított húsz napon belül ajánlja, hogy a Tanács újabb határozatban a tagállam előző évi GDP-je 0,2 százalékának megfelelő pénzbírság kiszabását rendelje el. A Tanács minősített többséggel módosíthatja vagy utasíthatja el a Bizottság javaslatát.⁴²

Ez a két rendelkezés igencsak jelentős szigorítás, hiszen az EUMSZ csak a 126. cikk (11) bekezdésében tesz említést pénzügyi szankcióról.

32 Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egységes szerkezetbe foglalt változatát az Európai Unió Hivatalos Lapja (HL) 2010. március 30-i, C83. száma tette közzé.

33 Az EUMSZ 121. cikke a gazdaságpolitikák koordinációjára, illetve többoldalú felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

34 Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezet-beli eredményes érvényesítéséről, HL L 306., 2011.11. 23., 1. o.

35 1173-as rendelet (4. cikk (1) és (2) bekezdés).

36 Az 1177-es rendelettel beiktatott 1. cikk (1) bekezdés.

37 12. jegyzőkönyv a túlzott hiány esetén követendő eljárásról. 1. cikk.

38 EUMSZ 126. cikk (6) és (7) bekezdések, az 1177-es rendelettel az 1467-es rendeletbe iktatott 2. cikk (1a) bekezdés.

39 1177-es rendelettel az 1467-es rendeletbe iktatott 3. cikk (4) bekezdés és 5. cikk (1) bekezdés.

40 1173-as rendelet 5. cikk.

41 Az EUMSZ 126. cikk (8) bekezdése értelmében „ha a Tanács megállapítja, hogy ajánlásait a meghatározott időn belül nem követte eredményes intézkedés, azokat nyilvánosságra hozhatja”.

42 1173-as rendelet 6. cikk.

További jelentős szigorítás, hogy amennyiben a Tanács úgy határoz, hogy a túlzotthiány-eljárás keretében az euróövezeti tagállamra az EUMSZ 126. cikk (11) bekezdése alapján pénzügyi szankciót szab ki, főszabályként pénzbírság kiszabására kerül sor.⁴³ (Az 1467-es rendelet eredetileg főszabályként nem kamatozó letét előírásáról rendelkezett.)⁴⁴

4.2. A statisztikák manipulálása elleni szankció

Az SNP keretében történő felülvizsgálat, illetve az uniós ajánlások és határozatok végrehajtása nem képzelhető el a tagállamok által szolgáltatott megbízható statisztikai adatok nélkül. Közismert, hogy több tagállam ezt a magától értetődő kötelezettségét súlyosan megszegte. Érthető tehát, hogy az 1173-as rendeletbe a statisztikák manipulálása elleni szankció is bekerült. A Tanács a Bizottság ajánlása alapján határozhat úgy, hogy pénzbírságot szab ki arra a tagállamra, amely szándékosan vagy súlyos gondatlanságból a hiányra és az adósságra vonatkozóan az alapszerződésekben foglaltak alkalmazása szempontjából lényeges adatokat valótlanul mutat be. A pénzbírságnak hatékonynak, visszatartó erejűnek és a valótlan bemutatás jellegével, súlyosságával, valamint időtartamával arányosnak kell lennie, összege nem haladhatja meg az érintett tagállam GDP-jének 0,2 százalékát.⁴⁵

4.3. A „gazdasági párbeszéd”

Az euróövezetre vonatkozó 1173-as rendelet 3. cikke alapján az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti párbeszéd fokozása, valamint a nagyobb fokú átláthatóság és elszámoltathatóság biztosításának érdekében az Európai Parlament illetékes bizottsága⁴⁶ felkérheti a Tanács és a Bizottság elnökét, és adott esetben az eurócsoport elnökét, hogy a prevenció és a korrekciós ágban pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozóan hozott határozatok megvitatásának érdekében jelenjen meg a Bizottság előtt. A parlamenti bizottság az érintett tagállamnak is felajánlhatja egy eszmecserén való részvétel lehetőségét.

Az 1177-es rendelet ugyancsak tartalmazza a „gazdasági párbeszéd” konstrukcióját. Az 1467-es rendeletbe iktatott 2a cikk értelmében: „Az uniós intézmények – különösen az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság – közötti párbeszéd fokozása, valamint a nagyobb fokú átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása érdekében az Európai Parlament illetékes bizottsága felkérheti a Tanács, a Bizottság – és adott esetben az Európai Tanács vagy az eurócsoport – elnökét, hogy jelenjen meg a bizottság előtt az EUMSZ 126. cikkének (6) bekezdése alap-

⁴³ Az 1177-es rendelettel beiktatott 11. cikk.

⁴⁴ Az 1177-es rendelettel beiktatott 12. cikk értelmében (1) a pénzbírság összege tartalmaz egy – a GDP 0,2%-ának megfelelő – állandó elemet és egy változó elemet. A változó elem egyenlő az előző évi GDP százalékában kifejezett költségvetési egyenleg, valamint vagy a költségvetési egyenlegre vonatkozó referenciaérték, vagy – ha a költségvetési fegyelem megsértése kiterjed az adósságkritériumra – a GDP százalékában kifejezett, azon államháztartási egyenleg közötti különbség abszolút értékének egytizedével, amelyet az EUMSZ 126. cikkének (9) bekezdése szerinti felszólításnak megfelelően ugyanabban az évben el kellett volna érni.

⁴⁵ 1173-as rendelet 8. cikk.

⁴⁶ Itt minden bizonnyal az Európai Parlament gazdasági és monetáris ügyek állandó bizottságáról lehet szó.

ján hozott tanácsi határozatok, az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése alapján kiadott tanácsi ajánlások, az EUMSZ 126. cikkének (9) bekezdése értelmében kiadott felszólítások vagy az EUMSZ 126. cikkének (11) bekezdése alapján hozott tanácsi határozatok megvitatása céljából. Az Európai Parlament illetékes bizottsága felajánlhatja az ilyen határozatok, ajánlás vagy felszólítás által érintett tagállamnak, hogy eszmecserén vegyen részt.”

A „gazdasági párbeszéd” tehát lényegében kiterjed a költségvetési fegyelem betartatásának érdekében hozott valamennyi ajánlás és határozat megvitatására.

A rendelet szövegének értelmében a gazdasági párbeszédre – amelynek nívója az Európai Parlament felbukkanása a túlzotthiány-eljárás terén – a szankciókról hozott határozatok elfogadása után kerül sor, tehát az Európai Parlament voltaképpen csak utólag folytathat eszmecserét a határozatban foglaltakról. Egy ilyen „eszmecsere” természetesen lehetőséget teremt a döntéshozók és az érintett tagállam kormányai képviselői álláspontjának, esetleg a döntések mögött meghúzódó tények, illetve megfontolások megismerésére. Ez a demokratikus legitimációt erősíteni hivatott „soft” konstrukció akkor tudja megfelelően betölteni hivatását, ha a parlamenti bizottság tagjai – mindenekelőtt szakavatott felkészüléssel – rá tudják kényszeríteni a döntéshozók és az érintett tagállamok reprezentánsait, hogy valóban érdemi megnyilvánulásokat produkáljanak.⁴⁷

A „gazdasági párbeszéd” adott esetben annak az 1177-es rendelettel⁴⁸ beiktatott új rendelkezésnek a soft szankciója is lehet, amelynek értelmében a Tanácsnak követnie kell a Bizottság ajánlásait és javaslatait, vagy nyilvánosan meg kell indokolnia álláspontját. Olvasatunkban itt annak a visszasságnak a soft orvoslásáról lehet szó, amely 2004-ben a Bizottságot a Tanáccsal szemben a Bíróság elé vitte. Az ügyben fény derült arra, hogy a Tanács a Franciaországgal és Németországgal szembeni túlzotthiány-eljárás során a Bizottság ajánlása ellenére – a szükséges többség hiányában – nem hozott határozatot.⁴⁹

Az Európai Parlament illetékes bizottsága tehát magyarázatot kérhet, illetve bírálhatja a Tanács olyan döntését, amely nem követte a Bizottság ajánlását.

Az „érintett tagállam” részvételének kérdése nyitott, a kormány és/vagy a parlament részvétele a tagállami alkotmányos berendezkedés keretei között vár megválaszolásra.

4.4. „Látogató” Bizottság

Az 1177-es rendelettel az 1467-es rendeletbe a korrekciós ág módosításaként beiktatott 10a cikk értelmében a túlzotthiány-eljárás keretében a Bizottság állandó párbeszédet folytat a tagállami hatóságokkal. A Bizottság ebből a célból ellenőrzéseket hajt végre az érintett tag-

⁴⁷ A gazdasági és monetáris ügyek bizottsága a monetáris politika terén az átláthatóság és az elszámoltathatóság erősítésének érdekében rendszeresen meghallgatja az Európai Központi Bank elnökét a meghozott intézkedésekről.

⁴⁸ 2a cikk (1) bekezdés második albekezdés.

⁴⁹ C-27/04. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben (EBHT 2004, I-6649. o.). 2004. július 13-án hozott ítélet 90. pontja.

állam gazdasági helyzetének, a túlzott hiány megszüntetését illető nehézségeknek és kockázatoknak a felmérésére.

Amennyiben az érintett tagállam számára az EUMSZ 126. cikk (8) alapján hozott határozatot követő ajánlásokat, felszólításokat, illetve a 126. cikk (11) bekezdése alapján hozott határozatokat fogadtak el, a Bizottság helyszíni ellenőrzés keretében úgynevezett fokozott ellenőrzést hajt végre. Az euróövezeti és az ERM II.-ben részt vevő tagállamok esetében az Európai Központi Bank képviselőit is fel lehet kérni az ellenőrző látogatáson való részvételre.

Az Európai Bizottságnak a tagállami hatóságoknál – itt minden bizonnyal elsősorban a tagállamok kormányserveit kell érteni – teendő ellenőrző látogatásai kapcsán nehéz elhárítani a gondolatot, hogy itt egy „felsőbb szerv” fellépéséről van szó.

4.5. A Bizottság továbbmenne

– javaslat a költségvetési tervezés további harmonizációjára, illetve uniós felügyeletére

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a megalapozott költségvetés elfogadásának döntő fontosságú mozzanata a költségvetési tervezés szakasza. Ha meggondoljuk, hogy egy éves költségvetés bevételi és kiadási oldalához mennyi gazdasági, politikai, társadalmi hatás kapcsolódik, könnyen beláthatjuk, hogy egy többé-kevésbé konzisztens költségvetés utólagos átrendezése mennyire nehéz, esetleg megoldhatatlan feladatot ró a központi közigazgatásra és a politikai szervekre (pártok, kormány, törvényhozás). A Bizottság álláspontja tehát távolról sem tűnik ésszerűtlennek.

Az uniós követelmények megfelelő érvényesíthetőségének érdekében a Bizottság az euróövezeti tagállamok vonatkozásában rendelet megalkotására tett javaslatot.⁵⁰

A javaslat közös költségvetési ütemtervet vezetne be: a tagállamok minden évben április 15-ig közzéteszik független makrogazdasági előrejelzéseken alapuló középtávú költségvetési tervüket és stabilitási programjukat.

A tagállamok az államháztartásra vonatkozó költségvetési törvény tervezetét az alapul szolgáló makrogazdasági előrejelzésekkel együtt legkésőbb október 15-ig közzéteszik.

A költségvetési törvényt legkésőbb december 31-ig el kell fogadni.⁵¹

A bizottsági javaslat értelmében a tagállamoknak a költségvetési tervet október 15-ig a Bizottságnak és az eurócsoporthoz is be kell nyújtaniuk értékelésre. A javaslat az előzetes költségvetési terv kötelező tartalmi elemeire is előírást tartalmaz.

Amennyiben az előzetes költségvetési tervben a költségvetési egyenlegre vonatkozó célkitűzés és az államháztartási bevételek és kiadások alakulása eltér a stabilitási programban fog-

laltaktól, az eltérést indokolni kell. Amennyiben a Bizottság azt állapítja meg, hogy a stabilitási és növekedési paktumban meghatározott költségvetés-politikai kötelezettségek különösen súlyos megsértésére került sor, a Bizottság az előzetes költségvetési terv benyújtását követő két héten belül módosított előzetes költségvetési terv benyújtására szólítja fel az érintett tagállamot.

A Bizottság szükség esetén november 30-ig véleményt fogad el az előzetes költségvetési tervről. A bizottsági véleményt közzé kell tenni, és az érintett tagállam parlamentjének kérésére a Bizottság bemutatja azt a szóban forgó parlamentnek.

A bizottsági értékeléseket az eurócsoporthoz is megvitatja.

Ezek a javaslatok számos, az euróövezeti tagállamok költségvetési szuverenitása szempontjából figyelemre méltó elemet tartalmaznak. Az elképzelés szerint az uniós immár nemcsak a tagállami költségvetések tartalmát illetően ír elő korlátokat, tesz erős javaslatokat konkrét szakpolitikai intézkedésekre, hanem a költségvetési eljárás alkotmányos rendjében is helyet kér. Észre kell vennünk, hogy a javaslat szerint a rendelet a költségvetés elfogadásának eljárása tekintetében írja elő kötelező határidőket. A Bizottság nyilvánosságra hozandó – tehát a szakmai és politikai véleményformálókat orientáló – értékelést készít, és a költségvetési terv módosítására is felszólíthatná a tagállamot (érdemben a tagállam kormányát). A Bizottság formális részvételére is sor kerülhet a nemzeti parlamentek költségvetési vitájában.

5. A GAZDASÁGPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A tagállamok gazdaságpolitikái uniós szintű összehangolásának célkitűzése a maastrichti szerződéssel a gazdasági és monetáris uniós koncepciójának részeként jelent meg.

Az Európai Közösségről szóló szerződésbe 1993-ban beiktatott módosítás egy úgynevezett nyílt koordinációs módszert alakított ki. A rendszer lényege, hogy a Bizottság, a Tanács és az Európai Tanács az uniós egészére és az egyes tagállamokra átfogó gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat (a kettő együtt alkotja az integrált iránymutatásokat) határoznak meg. Ezek az iránymutatások a Tanács ajánlásának formáját öltik. Az ajánlások figyelembevételével a tagállamok úgynevezett nemzeti reformprogramokat készítenek és fogadnak el.

A Bizottság és a Tanács figyelemmel kíséri, hogy az egyes tagállamok gazdaságpolitikája nem tér-e el az iránymutatásoktól, illetve nem veszélyezteti-e a gazdasági és monetáris uniós megfelelő működését. Amennyiben ilyen tapasztalnak, a Tanács a Bizottság ajánlása alapján az érintett tagállamhoz ajánlásokat intézhet, amelyeket adott esetben nyilvánosságra hozhat.⁵²

A gazdaságpolitikai koordináció maastrichti megoldása nem tartalmaz szankciót vagy más kemény jogi eszközt. A koordinációt voltaképpen a tagállamok együttesének szakmai-politikai nyomása (peer review) kényszerítené ki.

A lisszaboni szerződés egyfelől beiktatta a Bizottság jogát arra, hogy a „helytelen” gazdaságpolitikát folytató tagállamot figyelmeztetésben részesítse, másfelől rendes jogalkotá-

50 Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésének biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről. Brüsszel, 2011. 11. 23. COM (2011) 821 végleges.

51 Az államháztartási törvény (2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról) nem szól a középtávú költségvetési terv közzétételéről. A kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg-célt (13. §). A kormány szeptember 30-áig benyújtja az Országgyűlésnek a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot [22. § (2) bekezdés]. Az Országgyűlés december 31-ig elfogadja a költségvetési törvényt. (Ha nem, akkor átmeneti gazdálkodásról szóló törvényt fogad el.)

52 EKSZ 99. cikk.

si eljárást írt elő a gazdaságpolitikák többoldalú felügyeletére vonatkozó részletes szabályok megalkotására.⁵³

5.1. Az Euró Plusz paktum

A 2011. március 24–25-i Európai Tanács alkalmával az euróövezet állam-, illetve kormányfői elfogadták az Euró Plusz paktumot. A paktumhoz csatlakozott Bulgária, Dánia, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Románia is.

A paktum a gazdaságpolitikai koordináció erősítését célozza, a legmagasabb politikai szintű elköteleződés formális – ki nem kényszeríthető – rendjének rögzítése révén. A paktum rendeltetése a versenyképesség fokozása és a káros egyensúlyhiány elkerülése. A paktumba foglalt célok a „lehető legjobb világot” vetítik a résztvevők elé:

- a versenyképesség fokozása;
- a foglalkoztatottság ösztönzése;
- további lépések az államháztartás fenntarthatóságának fokozása érdekében;
- a pénzügyi stabilitás megőrzése.

A paktum olyan területeken irányoz elő intenzívebb gazdaságpolitikai koordinációt, amelyek nemzeti hatáskörbe tartoznak. Így bekerült a paktumba, hogy biztosítani kell az adópolitikák pragmatikus koordinációját, felbukkan a közös társaságiadó-alap kidolgozása, nemzeti szabályok bevezetése a bankszanálásra vonatkozóan. A paktum aláírói kötelezik magukat, hogy nemzeti jogukba a stabilitási és növekedési paktumban foglaltaknak megfelelő tartós (alkotmányi vagy „kerettörvényi” szintű), számszerű költségvetési szabályokat illesztenek. Az egyes célok elérésének érdekében a paktum konkrét gazdaságpolitikai irányokat, illetve eszközöket is megjelöl. A részt vevő tagállamok minden évben a legmagasabb szinten megállapodnak az elkövetkező tizenkét hónap során megvalósítandó konkrét intézkedésekről. Ezek bekerülnek a nemzeti reformprogramokba és a stabilitási, illetve konvergenciaprogramokba. A megtett konkrét szakpolitikai intézkedéseket a tagállamok állam-, illetve kormányfői szinten kísérik figyelemmel. Emellett a Bizottság, a Tanács és az eurócsoport is értékeli ezeket az európai szemeszter keretében.⁵⁴

Megjegyezzük, hogy céljai és eszközei jelentős részben beépültek a később elfogadott kötelező jogszabályokba, illetve a költségvetési paktumba.⁵⁵

5.2. Az európai szemeszter

Az Európai Unió globális versenyképességének megőrzése, az unió általános céljainak – teljes foglalkoztatottság, jólét – elérése érdekében az Európai Bizottság „Európa 2020” elnevezés alatt az unió egészére hosszú távú gazdaságstratégiai programot állított össze, amelyet a

⁵³ EUMSZ 121. cikk (6) bekezdés.

⁵⁴ Lásd alább az 5.2. pontban írottakat.

⁵⁵ Lásd a 7. pont alatt írottakat.

2010. júniusi Európai Tanács fogadott el. 2011-től kezdődően a program végrehajtását támogatandó a tagállami gazdaságpolitikák éves ciklusokban történő, uniós megközelítésű, szisztematikus koordinációjára a Bizottság életre hívta az úgynevezett európai szemesztert. Az európai szemeszter a formális kötelező jogba az 1175-ös rendelettel került be.

Az európai szemeszter keretében a Bizottság növekedési jelentést készít (előző év vége), amelynek alapján az Európai Tanács, illetve a Tanács szakpolitikai iránymutatást bocsát ki a tagállamok számára a költségvetési és makrogazdasági strukturális reformok, valamint a gazdasági növekedést ösztönző lépések vonatkozásában (március). Ezt követően nyújtják be a tagállamok a rendezett államháztartásra vonatkozó terveket (stabilitási, illetve konvergenciaprogramok), és előterjesztik, hogy milyen reformok és intézkedések révén kívánnak előrehaladást elérni az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés felé a foglalkoztatás, a kutatás, az innováció, az energiaügy és a társadalmi befogadás területén (nemzeti reformprogramok) (április).

A Bizottság kiértékeli ezeket a programokat, és ha szükséges, országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. Ezeket a Tanács megvitatja, az Európai Tanács pedig jóváhagyja, majd a Tanács hivatalosan is elfogadja (május/június).

A tagállamok tehát az uniós szakpolitikai ajánlások birtokában készíthetik el a jövő évi költségvetéseiket. Amennyiben a tagállam nem követi ezeket az ajánlásban rögzített iránymutatásokat, a Tanács konkrét intézkedéseket tartalmazó további ajánlásokat nyújthat számára, a Bizottság figyelmeztetésben részesítheti, illetve a túlzott hiány esetén alkalmazható intézkedéseket lehet vele szemben foganatosítani.

Ezek a szakpolitikai ajánlások teljesen egyértelműen a tagállami gazdaságpolitikák uniós szintről kívánatosnak tartott intézkedések szükségességét rögzítik több-kevesebb konkrétummal, behatárolva ezzel a tagállami gazdaságpolitika mozgásterét (szuverenitását).⁵⁶

5.3. A gazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás⁵⁷

Az Európai Parlament és a Tanács a lisszaboni szerződésben kapott felhatalmazással élve alkotta meg a „hatos csomag” részeként a gazdasági egyensúlyhiány miatti eljárást, egy új szupranacionális gazdasági kormányzási szisztémát.

⁵⁶ Illusztrációként szolgáljon a Bizottság ajánlása a Tanács ajánlására Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjáról és a Magyarország 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó stabilitási (sic!) programjáról szóló tanácsi véleményről. Brüsszel, 2012. 5. 30. COM (2012) 317 final. Az ajánlások között helyet kapott egyebek mellett, hogy Magyarország az „új elszámolási szabályoknak a középtávú költségvetési keretekbe történő beillesztése révén módosítsa a gazdasági stabilitásról szóló sarkalatos törvényt. Folytassa a Költségvetési Tanács elemzési hatáskörének szélesítését, figyelemmel a közpénzügyek átláthatóságának növelésére. A 2011–2012. évi adóváltozások alacsony jövedelműekre gyakorolt hatásainak fenntartható, költségvetési szempontból semleges módon történő enyhítése révén alakítsa át a munkát terhelő adókat foglalkoztatásbarátabbá, például az energiaadókra és a rendszeres vagyondókra való hangsúlyát helyezéssel...Csökkentse az adószabályok betartásával kapcsolatos költségeket, és alkosson stabil, megengedhető és nem torzító társasági adózási kereteket. Törölje el a nagyméretű kiskereskedelmi üzlethelyiségek létesítésére vonatkozó, nem indokolható korlátozásokat...”.

⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, HL L 306., 2011. 11. 23., 25–32. o. (1176-os rendelet).

Ennek az eljárásnak a bevezetését az elmúlt évtizedekben szerzett azon tapasztalatok alappozzák meg, hogy a költségvetési egyensúlytalanságok igen gyakran az állami gazdálkodás mélyebben fekvő jellegzetességeinek tudhatók be. A költségvetési hiányok állandósulása, az államadósság túlzott mértéke mögött a nemzetgazdaságok működési gyengeségei, az általános gazdaságpolitika inadekvát cél- és eszközrendszere húzódik meg. Ennek megfelelően az új eljárás a tagállami gazdaságpolitikák teljességére kiterjed. Milyen elemekből épül fel az uniós gazdasági kormányzás új eszköze?

5.3.1. A túlzottegyensúlyhiány-eljárás prevenciós ága

Az eredménytábla

A rendszer kiindulópontja a Bizottság által elkészített éves jelentés, amely egy úgynevezett eredménytábla alapján gazdasági és pénzügyi értékelést nyújt az egyes tagállamok nemzetgazdaságának állapotáról. Az eredménytábla úgy adódik, hogy a Bizottság a tagállam gazdaságára vonatkozó adatokat tájékoztató jellegű, riasztási szinteket jelölő küszöbértékekkel veti össze. Az eredménytáblában megtalálhatók a belső és külső egyensúlyhiányokra (állami és magáneladósodottság, munkanélküliség, folyó fizetési mérleg, reálárfolyamok, exportpiaci részesedés, termelékenység, nettó befektetői pozíció) vonatkozó mutatók. Az értékeléskor figyelembe veszik a gazdasági növekedés, a foglalkoztatottság, a kutatás és fejlesztés, valamint az ágazati fejlemények adatait.

Az eredménytábla mutatói alapján a Bizottság éves jelentése meghatározza azokat a tagállamokat, amelyekben véleménye szerint egyensúlyhiány,⁵⁸ illetve egyensúlyhiány fellépésének kockázata állhat fenn.⁵⁹

Részletes felülvizsgálat

A Bizottság azokban a tagállamokban, ahol egyensúlyhiány vagy annak kockázata állhat fenn, váratlan gazdasági események bekövetkezése esetén részletes felülvizsgálatot végez, amelyet ellenőrző látogatások egészítenek ki. A részletes felülvizsgálat azt is elemzi, hogy fennáll-e az adott tagállamban egyensúlyhiány, illetve hogy az egyensúlyhiány túlzottnak tekinthető-e.⁶⁰

58 Egyensúlyhiányok olyan makrogazdasági fejleményeket eredményező tendenciák, amelyek hátrányosan befolyásolják vagy hátrányosan befolyásolhatják egy tagállam, a gazdasági és monetáris unió vagy a teljes unió gazdaságának megfelelő működését. 1176-os rendelet 2. cikk 1. pont.

59 http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf

60 A túlzott egyensúlyhiány súlyos egyensúlyhiányt jelent, beleértve azokat az egyensúlyhiányokat is, amelyek a gazdasági és monetáris unió működését veszélyeztetik, vagy annak kockázatát hordozzák. 1176-os rendelet 2. cikk 2. pont.

5.3.2. A korrekciós eljárás

Amennyiben a részletes felülvizsgálat alapján úgy ítéli meg, hogy valamely tagállamban egyensúlyhiány áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslatára az érintett tagállamnak szóló ajánlásokat fogadhat el az EUMSZ 121. cikkének (2) bekezdésében foglalt eljárással összhangban.⁶¹

Kiigazító intézkedési terv

Ha Bizottság a részletes felülvizsgálat alapján úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállamban túlzott egyensúlyhiány áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslatára az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdésével összhangban⁶² a túlzott egyensúlyhiány fennállását megállapító és az érintett tagállamnak megfelelő kiigazító intézkedések meghozatalát javasoló ajánlást fogad el. Ez az ajánlás részletesen meghatározza a követendő szakpolitikai ajánlásokat, valamint a határidőt, amelyen belül az érintett tagállamnak be kell nyújtania a kiigazításra vonatkozó intézkedési tervet. A tagállam a végrehajtott vagy végrehajtani szándékozott egyedi szakpolitikai intézkedéseket (specific policy actions), valamint azok ütemtervét tartalmazó kiigazító intézkedési tervet a Tanácsnak és a Bizottságnak nyújtja be.

A Tanács értékeli a kiigazító intézkedési tervet. Amennyiben a Tanács a Bizottság ajánlása alapján elégségesnek ítéli, egy ajánlás keretében jóváhagyja. Az ajánlás felsorolja az előírt konkrét intézkedéseket (specific actions), azok végrehajtásának határidejét, és megállapítja a felügyeleti ütemtervet.

Amennyiben a Tanács a Bizottság ajánlása alapján elégtelennek ítéli a kiigazító intézkedési tervet, a tagállamnak címzett ajánlást fogad el, amelyben felkéri, hogy – főszabályként két hónapon belül – nyújtson be új kiigazító intézkedési tervet.

A Bizottság figyelemmel kíséri a kiigazítási intézkedésre vonatkozó tanácsi ajánlás végrehajtását. A tagállam ebből a célból az eredményekről rendszeres időközönként jelentést tesz a Tanácsnak és a Bizottságnak.

Amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem hajtotta végre az ajánlott kiigazító intézkedéseket, a Bizottság ajánlása alapján határozatot fogad el, amelyben megállapítja a teljesítés elmulasztását, és ajánlásban új határidőket állapít meg.⁶³

61 Az EUMSZ 121. cikk (2) bekezdése szerint: a Tanács a Bizottság ajánlása alapján tervezetet készít a tagállamok és az unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról, és erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács a Tanács jelentése alapján a tagállamok és az unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról kialakítja következtetését. E következtetés alapján a Tanács ajánlást fogad el, amelyben meghatározza ezeket az átfogó iránymutatásokat. A Tanács ajánlásáról tájékoztatja az Európai Parlamentet.

62 Az EUMSZ 121. cikk (4) bekezdése szerint ha a (3) bekezdésben említett eljárásban (a Tanács figyelemmel kíséri a gazdaságpolitikák összeegyeztethetőségét az átfogó iránymutatásokkal) megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti. A Tanács, a Bizottság ajánlása alapján, megteheti a szükséges ajánlásokat az érintett tagállamnak. A Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határozhat, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza.

63 1176-os rendelet 10. cikk (4) bekezdés.

„Látogató” Bizottság

A Bizottság a rendelet célkitűzéseinek – az egyensúlyhiány kialakulásának megelőzése, kialakulása esetén annak megszüntetése – érdekében állandó párbeszédet folytat a tagállamokkal. Ebből a célból ellenőrzéseket hajt végre. Azokban a tagállamokban, amelyek vonatkozásában a Tanács túlzott egyensúlyhiányt megállapító ajánlást adott ki, helyszíni ellenőrzés céljából fokozott felügyeleti látogatást tehet. (Amennyiben az ellenőrzés olyan tagállamot érint, amelynek pénzneme az euró, vagy részt vesz az ERM II.-ben, a Bizottság az EKB képviselőit is felkérheti, hogy vegyenek részt a felügyeleti látogatáson.)

A Bizottság tájékoztatja a Tanácsot a látogatás eredményéről.

Ezek a bizottsági látogatások erősen emlékeztetnek az IMF éves ellenőrző látogatásaira. Az úgynevezett „IV. cikk konzultációk” keretében az IMF szakértői évente megbeszélést folytatnak a tagállam kormányának és központi bankjának tisztviselőivel, valamint adott esetben parlamenti képviselőkkel, a szociális partnerek és a civil társadalom reprezentánsaival az ország gazdasági és pénzügyi helyzetéről.⁶⁴

Gazdasági párbeszéd

A gazdasági párbeszéd „alkotmányos” újdonsága itt is megjelenik.⁶⁵ Ennek jegyében az Európai Parlament illetékes bizottsága felkérheti a Tanács, a Bizottság és adott esetben az Európai Tanács vagy az eurócsoport elnökét,⁶⁶ hogy jelenjen meg az ülésén, a gazdaságpolitikai koordinációval kapcsolatos dokumentumok – az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások, a Bizottság által az éves felügyeleti ciklus elején a tagállamok számára kiadott általános útmutatás, az egyensúlyhiánnyal kapcsolatos eljárás eredményei, a lefolytatott ellenőrzések eredményei, a többoldalú felügyeleti eljárásról az európai szemeszter végén esetlegesen készített összegzés, a rendelet alapján elfogadott ajánlások – megvitatása céljából.

A gazdasági párbeszéd rendeltetésével és hatékonyságával kapcsolatban egyelőre a túlzott-hiány-eljárással kapcsolatos gazdasági párbeszédnél mondottakra kell szorítkoznunk.

⁶⁴ <http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>

⁶⁵ 1176-os rendelet 14. cikk.

⁶⁶ Az eurócsoportot a lisszaboni szerződéssel az alapszerződésekhez csatolt, az eurócsoportról szóló (14.) jegyzőkönyv intézményesítette. A jegyzőkönyv értelmében: „Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euró, egymás között informálisan üléseznek. Ezekre az ülésekre szükség esetén, azzal a céllal kerül sor, hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket. A Bizottság részt vesz az üléseken. Az Európai Központi Bankot meg kell hívni ezekre az ülésekre, amelyeket a Bizottság képviselői és azon tagállamok pénzügyekért felelős minisztereinek képviselői készítenek elő, amelyek pénzneme az euró. Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euró, e tagállamok többségével két és fél évre elnököt választanak.”

Szankciók

A makrogazdasági egyensúlytalanság miatti eljárást az euróövezeti tagállamok tekintetében a hatos csomag kemény szankciókkal is kiegészíti.⁶⁷

A Tanács az euróövezeti tagállamok számára a Bizottság javaslatára kamatozó letét elhelyezését írhatja elő, amennyiben a tagállam nem hajtotta végre a Tanács által ajánlott kiigazító intézkedést.⁶⁸

Abban az esetben, ha ugyanazon egyensúlyhiány-eljárás során két egymást követő tanácsi ajánlást fogadnak el, és a tagállam által benyújtott kiigazító intézkedési terv nem megfelelő, illetve ha ugyanazon egyensúlyhiány-eljárás során két egymást követő nemteljesítést megállapító tanácsi határozatot fogadnak el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján évente fizetendő pénzbírságot szab ki. Ez utóbbi esetben a kamatozó letétet alakítják pénzbírsággá. A kamatozó letét vagy a pénzbírság az érintett tagállam GDP-jének 0,1 százaléka.⁶⁹

Figyelemre méltó, hogy amennyiben a tagállam végrehajtja a tanácsi ajánlásban szereplő kiigazítási intézkedéseket, lehetőség van arra, hogy a kamatozó letét időarányos részét, illetve a fizetett pénzbírság időarányos részét visszafizessék számára.⁷⁰ Ezzel egyrészt a pénzügyi szankciók valódi kikényszerítő ereje nő, másrészt elesik az a vád, hogy a pénzügyi szankció éppen azokat a tagállamokat sújtja, amelyek gazdasági-pénzügyi problémákkal küzdenek, adott esetben elmélyítve azokat.

A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésére és kiigazítására kialakított uniós rendszer a korábbiaknál sokkal szorosabb uniós szintű nyomon követést, értékelést és intenzívebb beavatkozást irányoz elő. Amennyiben a Tanács a Bizottság értékelésére támaszkodva túlzott gazdasági – és nem csak pénzügyi, költségvetési – egyensúlytalanságot állapít meg, immár konkrét, úgynevezett szakpolitikai intézkedések megtételét várja el a tagállamtól. Ezeket az intézkedéseket tehát a tagállam választhatja meg, de az uniós szervek értékelésének és végrehajtásuk szoros felügyeletének alávetve, valamint az euróövezeti tagállamok vonatkozásában erőteljes pénzügyi szankciók elszenvedése fenyegetésének terhe alatt. Mindez – bár nem jelent nyílt beavatkozást a tagállam gazdaságpolitikai döntéseibe – olyan erős nyomást jelent, amit feltétlenül az állami szuverenitás korlátozásának kell tekintenünk. Azt is észre kell vennünk, hogy a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás sem igazán „öncélú”, hiszen abból, hogy a pénzügyi szankciókat csak az euróövezeti tagállamokkal szemben helyezi kilátásba, kiviláglik, hogy az igazán fontos cél az euróövezet stabilitásának megőrzése.

⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről, HL L 306., 2011. 11. 23., 8. o.

⁶⁸ 1174-es rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ 1174-es rendelet 3. cikk (5) bekezdés.

⁷⁰ 1174-es rendelet 3. cikk (7) bekezdés.

6. AZ UNIÓ A TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉSÉNEK A KÖLTSÉGVETÉssel KAPCSOLATOS SZABÁLYAIT IS ALAKÍTTJA – IRÁNYELV A TAGÁLLAMOK KÖLTSÉGVETÉSI KERETRENDSZERÉRE VONATKOZÓ KÖVETELMÉNYEKRŐL⁷¹

Fentebb láttuk, hogy a monetáris unió létrehozásának célja, illetve a stabil vásárlóerejű közös pénz koncepciója magába foglalta a monetáris politika független szervezetrendszerének (a Központi Bankok Európai Rendszere, az Európai Központi Bank) életre hívását. Ez a tagállamok alkotmányos rendjében óhatatlanul módosulást idézett elő. Mára kiderült, hogy a közös pénzrendszernek nagyon erős spill-over hatása van. Az tudott volt, hogy a stabil pénz stabil költségvetési gazdálkodást követel. Stabil, fenntartható költségvetési gazdálkodás viszont, úgy tűnik, csak stabil, azaz egyensúlyi nemzetgazdaság mellett megalapozott. Ha tehát az unió (az euróövezeti tagállamok) ragaszkodik a közös pénzhez, meg kell követelnie a tagállamoktól az egyensúlyi gazdaságot. Ennek elérését az unió szupranacionális (Bizottság), kormányközi (Tanács) és tagállami szintű döntéshozóinak szabályozott összeműködésétől várják.

Úgy tűnik, hogy az uniós szinten előírányzott eszközrendszer (amelynek magja a túlzott költségvetési hiányok megelőzésére, illetve kiigazítására szolgáló eljárás) egyrészt megerősítésre, illetve kiterjesztésre szorul. A kiterjesztés egyik iránya a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás bevezetése, a másik irány a tagállami költségvetési rendszerek – a tagállami költségvetések elkészítésére vonatkozó intézményi-jogi keretek – megbízhatóságának erősítése. (A harmadik irányt a jelenlegi nagy válság kényszerítette ki, és a tagállamok államcsődjét megakadályozni hivatott védőháló kifizetésében ölt testet. Lásd az európai pénzügyi mechanizmusról írtakat a 8. pont alatt.) Ez utóbbit célozza a tanácsi irányelvben előírt, úgynevezett költségvetési keretrendszer. Az irányelv rendelkezéseit a tagállamok 2013. december 31-ig kötelesek átültetni nemzeti jogukba. (Fentebb, az 5.1. pont alatt láttuk, hogy a költségvetési keretrendszer nemzeti jogba átültetésének kötelezettsége az Euró Plusz paktumot aláírt tagállamok kötelezettségévé vált.)

Az irányelv koncepciója magába foglalja a költségvetési tervezés megalapozottságának kikényszerítését, illetve olyan tagállami szabályok kötelező beültetését a költségvetési jogba, amelyek a megalapozott, az uniós követelményekkel – költségvetési hiány, államadósság – összhangban lévő költségvetés elfogadását rögzítik. Ki kell emelnünk, hogy – amint azt a három évet átfogó stabilitási, illetve konvergenciaprogramnál már láttuk – a tagállami költségvetési szabályoknál a középtávú tervezés megkövetelése elengedhetetlennek tűnik a megalapozott és fenntartható költségvetési gazdálkodáshoz.

Előrejelzések

Az irányelv értelmében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a költségvetési tervezés a legfrissebb információkat felhasználó, reális makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken ala-

⁷¹ A Tanács 2011/85/EU-irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről, HL L 306., 2011. 11. 23., 41. o.

puljon. Sajnos a kormányok mint a költségvetési tervezés letéteményesei nemritkán túlzottan optimista előrejelzések alapján állítják össze az állami pénzügyek vitelére vonatkozó tervüket. Ennek rendszerint politikai okai vannak. A kormányon maradás szándékával adott esetben nem fér könnyen össze a költségvetési kiadások megkurtítása, illetve a bevételek növelésére irányuló erősebb adóztatás. Ezért az irányelv azt is előírja, hogy a makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket össze kell hasonlítani a legfrissebb bizottsági előrejelzésekkel és adott esetben egyéb független szervezetek által készített előrejelzésekkel. Amennyiben a választott makrogazdasági forgatókönyv és a Bizottság előrejelzése között jelentős eltérés van, az eltérést a tagállamnak (gyakorlatilag a tagállam kormányának) indokolnia kell. Az előrejelzések elkészítésének átláthatósága érdekében az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy határozzák meg a makrogazdasági és költségvetési előrejelzésekért felelős intézményt, és tegyék közzé nemcsak az előrejelzéseket, hanem az előrejelzéseket alátámasztó módszereket, paramétereket, feltevéseket. A tagállamoknak továbbá évente technikai párbeszédet kell folytatniuk a Bizottsággal a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések elkészítéséhez alapul szolgáló feltételezésekről.⁷² Az előrejelzéseket értékelni kell, és az értékelés eredményeit közzé kell tenni.

Ezek a rendelkezések – miközben végső soron a költségvetés tervezésének megalapozottságát szolgálják – egyfelől magától értetődően az állami szervezeti és működési módban írnak elő kötelezően elérendő állapotokat, másfelől mindezt a Bizottságnak mint uniós szupranacionális szervnek az erős szakmai-politikai ellenőrzése alá helyezik.

Számszerű költségvetési szabályok nemzeti jogba illesztése

Az irányelv 5. cikkének értelmében minden tagállam olyan, rá jellemző, számszerű költségvetési szabályokat léptet életbe, amelyek hatékonyan elősegítik, hogy az államháztartás egészére vonatkozó többéves időhorizonton teljesítsék a szerződésből eredő kötelezettségeiket a költségvetési szakpolitika terén. Az említett szabályoknak különösen a következőket kell elősegíteniük:

a) az EUMSZ-szal összhangban a hiányra és az adósságra vonatkozóan megállapított referenciaértékeknek való megfelelés;

b) többéves költségvetés-tervezési időhorizont alkalmazása, ideértve a tagállamok középtávú költségvetési célkitűzéseinek tiszteletben tartását is.

Ezeknek a szabályoknak pontosan meg kell jelölniük a szabályok célját és hatályát, rendezniük kell a szabályoknak való megfelelés hatékony és időben történő nyomon követését független vagy a költségvetési hatóságoktól (a kormánytól és a törvényhozástól) független szervezetek által készített elemzés alapján, valamint a szabályok be nem tartásának következményeit. Ha a szabályok mentesítési záradékot tartalmaznak, akkor rögzíteni kell azokat az EUMSZ-ból eredő kötelezettségekkel összhangban álló körülményeket és eljárásokat, amelyeknek a fennállása esetén megengedett a szabályoktól való eltérés. A tagállamoknak középtávú költségvetési keretet kell létrehozniuk, biztosítandó, hogy az éves költségvetési tervezés

⁷² Az irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

többséves költségvetési megközelítést kövessen.⁷³ Az éves költségvetéssel kapcsolatos jogszabályoknak összhangban kell lenniük a középtávú költségvetési keretrendszerből eredő rendelkezésekkel.⁷⁴

Ezek az előírások nyílt beavatkozást jelentenek a tagállamok költségvetési jogába. Az irányelveknek való megfelelés nyomán a tagállami kormányok és törvényhozások immár a tagállami jog által is korlátozottan élhetnek a költségvetés tervezésének és elfogadásának jogával. Az uniós irányelv „belsővé” változtatja az uniós elvárásoknak való megfelelés (alkotmány) jogi szabályozását. Voltaképpen az eddigi „külső” kényszer mellé „belső” kényszer kerül. Minden bizonnyal annak belátásáról van szó, hogy a tagállami kormányok elszámoltathatósága nem nélkülözheti a nemzetállami alkotmányos berendezkedés nyújtotta lehetőségeket. Megjegyezzük, hogy Magyarország alkotmánya tartalmaz számszerű költségvetési keretet,⁷⁵ az államháztartási törvény pedig rendelkezik a középtávú költségvetési tervezésről.⁷⁶

Úgy tűnik, hogy ezek a szabályok távolról sem elégségesek az irányelvből fakadó kötelezettségek teljesítéséhez.

7. A KÖLTSÉGVETÉSI PAKTUM

2012. március 2-án az Európai Unió 25 tagállama kormányának képviselői⁷⁷ A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés⁷⁸ elnevezéssel nemzetközi szerződést írtak alá. Az úgynevezett költségvetési paktum (a továbbiakban: Paktum) – bár formálisan kívül áll az alapszerződések rendszerén, illetve az uniós jogon – az uniós tagállamok gazdaságpolitikai-költségvetési szuverenitását több ponton érinti.⁷⁹ A Paktumnak a tulajdonképpeni költségvetési paktumot és a gazdaságpolitikai koordi-

73 Az irányelv 9. cikke.

74 Az irányelv 10. cikke.

75 Az alaptörvény 36. cikkének értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság (sic!) a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. A cikk (6) bekezdése az úgynevezett mentesítési záradékot (jogi nyelven: kivételeket) tartalmazza.

76 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdése értelmében „a kormány egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét, amelyet az államháztartási és makrogazdasági folyamatok alakulása alapján szükség szerint aktualizál”.

77 A szerződést az Egyesült Királyság és Csehország nem írta alá.

78 http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-tscg.hu.12.pdf

79 Ugyan részletes tartalmi elemzés nélkül, mégis kifejezetten szuverenitástranszfert tartalmazó nemzetközi szerződésként kezeli a Paktumot a magyar Alkotmánybíróság is. Lásd a 22/2012. (V. 11.) AB-határozat 52. pontját. Az Alkotmánybíróság a Paktumot lényegében az alapszerződésekhez asszimilálja, és megerősítéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi kötelezővé. (Lásd a határozat rendelkező részét.) Ugyancsak a szuverenitás önkorlátozását megvalósító nemzetközi szerződésként értelmezi a Paktumot a magyar kormány is. Lásd a Paktumról kért alkotmányértelmezésre irányuló indítványt. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2aff5ce7dfc52b39c1257a2500476bab/\\$FILE/ATTKTOK2.pdf/KMBT_211_00259.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2aff5ce7dfc52b39c1257a2500476bab/$FILE/ATTKTOK2.pdf/KMBT_211_00259.pdf)

nációt tartalmazó II. és IV. címe akkor lesz az aláíró Magyarországra nézve kötelező, ha a megállapodást megerősíti, az ország az euróövezet tagjává válik, vagy nyilatkozatban kötelezőnek ismeri el ezeket a címeket.⁸⁰

7.1. A költségvetésiegyenleg-követelmény további szigorítása

A Paktum 3. cikk (1) bekezdésének értelmében:

„a) A szerződő fél államháztartási egyenlegének egyensúlyban kell lennie, vagy többletet kell mutatnia.⁸¹

b) Az a) pontban foglalt szabályt betartottnak kell tekinteni, ha az államháztartás éves strukturális egyenlege megfelel a felülvizsgált stabilitási és növekedési paktumban meghatározott országspecifikus középtávú célkitűzésnek, ugyanakkor a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a. A szerződő felek biztosítják a saját középtávú célkitűzésükhöz való gyors közelítést. A közelítésre rendelkezésre álló időre az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat mérlegelve az Európai Bizottság tesz javaslatot. A középtávú célkitűzés elérésének tekintetében elért eredményeket és a célkitűzés betartását a felülvizsgált stabilitási és növekedési paktummal összhangban a strukturális egyenleget alapul vevő átfogó értékelés keretében kell felmérni, amelynek részét képezi a diszkrecionális bevételi intézkedések hatásától megtisztított kiadások elemzése is.

c) A szerződő felek kizárólag a (3) bekezdés b) pontjában meghatározott rendkívüli körülmények esetén, átmeneti jelleggel térhetnek el a rájuk vonatkozó középtávú célkitűzésüktől, illetve az ahhoz vezető korrekciós pályától.

d) Amennyiben az államadósság piaci áron számított bruttó hazai termékhez viszonyított aránya jelentősen alacsonyabb, mint 60 százalék, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak, a középtávú célkitűzés b) pont szerinti, alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék legfeljebb 1,0 százalékát kitevő strukturális hiányt is elérheti...”

A jelenleg hatályos uniós jog értelmében valamennyi tagállam középtávú költségvetési célkitűzésének a GDP 3 százalékának megfelelő költségvetési hiánytól biztonságos távolságban kell maradnia.⁸² A részt vevő tagállamok és az ERM II.-ben részes tagállamok számára az országspecifikus középtávú költségvetési célkitűzéseket egy meghatározott skálán belül a GDP –1 százaléka és az egyensúly vagy a többlet között kell meghatározni.⁸³ A Paktum 3. cikkébe foglalt, egyensúlyi, illetve többlettel rendelkező államháztartási mérleg követelménye a hatályos uniós jognál szigorúbb követelményt támaszt. Ez a magyar szuverenitásra az-

80 A Paktum VI. címe. Magától értetődően a kötelező jelleg előfeltétele a Paktum hatálybalépése.

81 A jelenleg hatályos uniós jog értelmében valamennyi tagállam középtávú költségvetési célkitűzésének a GDP 3%-ának megfelelő költségvetési hiánytól biztonságos távolságban kell maradnia [1175-ös rendelet 2a cikk (1) bekezdés]. A részt vevő tagállamok és az ERM II.-ben részes tagállamok számára az országspecifikus középtávú költségvetési célkitűzéseket egy meghatározott skálán belül a GDP –1%-a és az egyensúly vagy a többlet között kell meghatározni. [1175-ös rendelet 2a cikk (2) bekezdés].

82 1175-ös rendelet 2a cikk első bekezdés.

83 1175-ös rendelet 2a cikk második bekezdés.

zal a korlátozással jár(na), hogy az Országgyűlés költségvetést meghatározó joga⁸⁴ a Paktum kötelezővé válásával tovább szűkül(ne).

A Paktum 4. cikke értelmében „amennyiben valamely szerződő fél államadosságának a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja az európai uniós szerződésekhez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyv 1. cikkében rögzített 60%-os referenciaértéket, azt a szerződő fél főszabály szerint évente átlagosan egyhuzad résszel csökkenti”.

Ezt a kötelezettséget – bár nem ilyen határozott formában – a túlzotthiány-eljárás megerősítését célzó 1177-es rendelet 2. cikk (1a) bekezdése is tartalmazza.

7. 2. Korrekciós mechanizmus a nemzeti jogban

„Eljárási jogi” jellegű szuverenitástranszfert a középtávú célkitűzéstől való eltérés esetén életbe léptetendő automatikus korrekciós mechanizmus testesít meg. Ezt a kötelező erejű, állandó jellegű korrekciós mechanizmust a szerződő államok jogába kell beiktatni.⁸⁵ A Paktum értelmében lehetőség szerint alkotmányos rendelkezés formájában, illetve olyan rendelkezések formájában, amelyeknek a maradéktalan betartása és teljesítése a nemzeti költségvetési folyamatban garantált.

A Paktum intenciója szerint a szerződő államok a korrekciós mechanizmusokat egy uniós intézmény, a Bizottság javaslata alapján harmonizáltan hozzák létre.⁸⁶

A korrekciós mechanizmus nemzeti jogrendszerbe illesztése fölött bírósági kontrollt is tartalmaz a Paktum. A szerződő államok az Európai Unió Bíróságához fordulhatnak annak megállapítását kérve, hogy valamely szerződő fél nem teljesítette a Paktum 3. cikk (2) bekezdésében foglaltakat, azaz nem fogadta el (határidőre) az automatikus korrekciós mechanizmus életbeléptetésére vonatkozó rendelkezéseket.⁸⁷ A Bíróság határidőt állapít meg a megállapítást tartalmazó ítélet végrehajtásához szükséges intézkedések meghozatalára. Ha valamely szerződő fél úgy véli, hogy egy másik szerződő fél nem tett eleget a Bíróság ítéletében foglaltaknak, akkor a Bírósághoz fordulhat, és kérheti a Bíróságtól átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság kiszabását.⁸⁸ A pénzügyi szankció(k) nem haladhatja (haladhatják) meg a szerződő fél bruttó hazai termékének 0,1 százalékát.⁸⁹

84 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pont.

85 Paktum 3. cikk (1) bekezdés e) pont.

86 Paktum 3. cikk (2) bekezdés.

87 Az Alkotmánybíróságnak a költségvetési paktummal foglalkozó határozatában (X/2349/2012. AB-határozat) szereplő kitétel, miszerint „a Szerződés rendelkezéseivel a Bíróság által kiszabható pénzügyi szankció kapcsolódik”, pontatlan, mondhatni félrevezető, hiszen csak ehhez az egy rendelkezéshez kapcsolódik pénzügyi szankció.

88 Itt az EUMSZ 260. cikke szerinti eljárásban szereplő pénzügyi szankciókról – átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság – van szó.

89 Paktum 8. cikk.

Az Európai Bíróságra ezt a hatáskört az EUMSZ 273. cikkében adott felhatalmazás alapján ruházták a szerződő felek.⁹⁰

Itt nyilvánvalóan a magyar alkotmányozónak, illetve törvényhozásnak a költségvetés végrehajtása fölötti ellenőrzésre és a végrehajtás során korrekciós intézkedések rendjére vonatkozó hatásköre szenved csorbát. A Paktum kitétele, miszerint „az ilyen mechanizmus teljes mértékben tiszteletben tartja a nemzeti parlamentek előjogait,”⁹¹ magától értetődően csak e korlátozás figyelembevételével értelmezhető.

7.3. Intenzívebb gazdaságpolitikai koordináció

A Paktum 11. cikkében foglaltak szerint „a szerződő felek biztosítják az általuk bevezetni tervezett minden jelentős gazdaságpolitikai reform előzetes megvitatását, illetve adott esetben azokat koordinálják egymás között. A koordinációban az Európai Unió jogának előírásaival összhangban részt vesznek az Európai Unió intézményei is”.

Paktum itt voltaképpen nem hoz újat, hiszen az európai szemeszter keretében sor kerül a tagállami reformelképzelések előzetes értékelésére és ezen az alapon tanácsi iránymutatások kibocsátására.⁹² A Paktum inkább csak kifejezettebbé teszi az egyes konkrét tervezett intézkedések tekintetében a koordináció lefolytatását. A Paktumot úgy is olvashatjuk, hogy az év közben bevezetni szándékozott, tehát a rendes felülvizsgálati eljárásokat elkerülő intézkedésekre is kiterjeszti a direkt koordinációt.

7.4. Költségvetési és gazdasági partnerségi program

A Paktum 5. cikke szerint: „Az a szerződő fél, amely az Európai Unió alapját képező szerződések szerinti túlzotthiány-eljárás alatt áll, költségvetési és gazdasági partnerségi programot léptet életbe, amely részletes leírást ad a túlzott hiány hatékony és tartós kiigazításához bevezetendő és végrehajtandó strukturális reformokról. E programok tartalmát és formáját az Európai Unió jogában kell meghatározni. A programoknak az Európai Unió Tanácsához és az Európai Bizottsághoz jóváhagyásra történő benyújtására és nyomon követésére a Stabilitási és Növekedési Paktum alapján már létező felügyeleti eljárások keretében kerül sor.”

Megkockáztatjuk, hogy itt többnyire redundanciával állunk szemben. A hatos csomagot követően a makrogazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás keretében az érintett tagállamnak

90 Az EUMSZ 273. cikkének értelmében: „A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tagállamok között felmerülő, a Szerződések tárgyával összefüggő vitás ügyekben, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján elé terjesztik.”

91 3. cikk (2) bekezdés utolsó mondat.

92 Az 1175-ös rendelettel módosított 14677-os rendelet 2a cikk 3. pontja értelmében: „A költségvetést és a strukturális kérdéseket érintő makroszintű szakpolitikai elképzelésekre vonatkozó időbeni és átfogó szakpolitikai tanácsadás érdekében az európai szemeszter keretében és e programoknak a Bizottság általi értékelését követően a Tanács az EUMSZ 121. és 148. cikkében, az e rendeletben, valamint a 1176/2011/EU-rendeletben meghatározott jogi eszközökre támaszkodva iránymutatást nyújt a tagállamok részére.

A tagállamok a következő évekre vonatkozó nemzeti költségvetésekkel kapcsolatos kulcsfontosságú döntések meghozatala előtt gazdasági, foglalkoztatási és költségvetési szakpolitikáik kidolgozása során figyelembe veszik a számukra nyújtott útmutatást. A megvalósítást a Bizottság ellenőrzi.”

kiigazító intézkedési tervet kell produkálnia,⁹³ az SNP keretében pedig a tagállamok stabilitási vagy konvergenciaprogramot nyújtanak be, amelyeket az uniós intézmények felügyelnek.⁹⁴ Túlzott hiány fennállása esetén az érintett tagállam köteles jelentésben tájékoztatni a Tanácsot a túlzott hiány megszüntetésének érdekében a tanácsi ajánlásra hozott, illetve tervezett intézkedésekről.⁹⁵ A Paktum az eddigi szabályozáshoz tulajdonképpen ismét a nyersebb, szókimondóbb stílusával hoz újat. Az uniós zsargonban a strukturális reformok alatt foglalkoztatás, a vállalkozás szabadságát gátló tagállami szabályozások, eljárások módosítását értik. Az 1467-es rendelet nem használja a program kifejezést sem, ami az adott cél elérését szolgáló tartós, összefüggő intézkedések együttesére utal.

7.5. Állampapír-kibocsátás bejelentése és uniós szintű koordinációja

A Paktum 6. cikkének értelmében „nemzeti állampapír-kibocsátásuk tervezésének jobb koordinációja érdekében a szerződő felek előzetesen bejelentik az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak állampapír-kibocsátási terveiket”.

Az állampapír-kibocsátás állami hatáskörbe tartozó kérdés. Egy állam a kötelezésen alapuló (adók, járulékok), visszterhes jogügyletek (privatizálás, ellenérték fejében nyújtott szolgáltatások) révén vagy más módon (saját vállalkozásainak nyereségéből való részesedés, koncessziós bevételek, ajándékozás, öröklés) megszerzett bevételek kiegészítésére hitelt vehet fel magánszemélyektől, nemzetközi szervezetektől, más államoktól. Ennek egyik – széles körben igénybe vett, különböző jogi formát öltő – eszköze az állam meghatározott összegre és határidőre szóló, forgalomképes kötelezettségvállalása.

Tekintettel arra, hogy tőke mozgás-korlátozások hiányában az adott állam kötelezvényeinek eladóiként és vevőiként egyaránt szerepelhetnek belföldiek és külföldiek, az egyes államok kötelezvénykibocsátásai befolyásolják egymást. Egy alacsony kockázatúnak ítélt, megfelelő hozamot kínáló jelentős állampapír-kibocsátás vonzza a befektetőket, ami a nagyobb kockázatúnak ítélt állampapír-kibocsátó számára azt jelenti, hogy vagy nem tud ilyen módon kölcsönhöz jutni, vagy a korábbinál magasabb hozamot kell ígérnie. Ez adott esetben az állami gazdálkodás bizonytalanságát idézheti elő, illetve irreális többletterhet jelenthet.

Ezt a bizonytalanságot, illetve irreális többletterhet csökkentheti az állampapír-kibocsátások koordinációja, amely számol a pénz- és tőkepiacok aktuális viszonyaival, és lehetővé teszi, hogy a részes államok állampapír-kibocsátásai ne rontsák szükségtelenül egymás pozícióit a tőkepiacokon. Ennek ára az állami szuverenitás korlátozása ezen a téren.

Ennek a logikának a továbbvitele az uniós által kibocsátott kötelezvények konstrukciója, amely a kötvénykibocsátások terén hozna létre egyértelmű szupranacionális hatáskört, tovább erodálva a tagállami szuverenitásokat. (Jegyezzük meg, hogy mind a soft megoldást előíró Paktum, mind az uniós kötvénykibocsátás az olyan gyenge pozíciójú államok adósságszolgálatát könnyítené, mint amilyen jelenleg Magyarország.)

93 1176-os rendelet 8. cikk.

94 1175-ös rendelettel módosított 1466-os rendelet.

95 1177-es rendelettel módosított 1467-es rendelet (4) és (4a) bekezdései.

7.6. Euróövezeti csúcstalálkozók⁹⁶

A Paktum az euróövezet megfelelő működésével kapcsolatos legmagasabb szintű politikai döntések meghozatalára egy új szervet hoz létre „euróövezeti csúcstalálkozók” néven. A grémium a Bizottság elnökéből, valamint azon szerződő államok állam-, illetve kormányfőiből áll, amelyeknek a pénzneme az euró. Az EKB elnöke mint állandó meghívott vesz részt a testület munkájában. Az évente legalább két alkalommal ülésező szerv elnökét az Európai Tanács elnökével azonos időtartamra az állam- és/vagy kormányfők választják.

A testület előzményének tekinthetjük egyfelől az eurócsoportot, másfelől az Európai Tanácsot. A láthatóan intézményesített szerv a Paktum szövege szerint informális üléseket tart. Formális döntéshozatali, netán jogalkotási felhatalmazása nincs, az euróövezet kormányzásával kapcsolatos, a gazdaságpolitika formálására (az euróövezet konvergenciájának növelésére irányuló stratégiai iránymutatások) és végrehajtására vonatkozó kérdések megvitatására szolgál.

Nem világos, hogy a Paktumban szereplő „stratégiai iránymutatások” (strategic orientations) hogyan viszonyulnak az uniós gazdaságpolitikájára vonatkozó, az EUMSZ 126. cikkének (2) bekezdése szerinti „átfogó iránymutatásokhoz” (broad guidelines of the economic policies). Nem tartjuk valószínűnek, hogy itt két külön dokumentumról lenne szó. Mivel az euróövezeti csúcstalálkozók nagy horderejű (gazdaság)politikai döntések színterévé válhatnak, nem elhanyagolható, hogy a Paktumot megerősítő nem euróövezeti tagállamok állam- és/vagy kormányfői is részt vehetnek a versenyképességgel kapcsolatos, illetve az euróövezet rendszerét érintő csúcstalálkozókban.

7.7. Parlamentek a Paktumban

A Paktum – minden bizonnyal a demokráciadeficit csökkentése oltárán hozandó áldozat gyanánt – megemlékezik a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament és a Paktum viszonyáról. Mint annyi más helyen, a Paktum az uniós rendszerre épít, és 13. cikkében úgy „rendelkezik”, hogy „az európai uniós szerződésekhöz csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló (1.) jegyzőkönyv II. címében előírtaknak megfelelően az Európai Parlament és a szerződő felek nemzeti parlamentjei közösen határozzák meg az Európai Parlament megfelelő bizottságainak képviselőiből és a nemzeti parlamentek megfelelő bizottságainak képviselőiből álló konferencia megszervezésének és előmozdításának módját, a költségvetési politikák és az e szerződés hatálya alá tartozó egyéb kérdések megvitatása céljából”.

Nos, amint azt a szöveg egyértelműen rögzíti, a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament bizottságaiból álló konferencia (COSAC) megvitathatja a Paktum hatálya alá tartozó kérdéseket. Ami a konferencia tárgyát illeti, úgy gondoljuk, hogy itt redundanciáról van szó, hiszen a Paktum célja az uniós alapszerződésekben is megtalálható, tehát a konferencia a Paktum „felhatalmazása” nélkül is napirendjére tűzheti a Paktum hatálya alá tartozó kér-

96 A Paktum V. címe Az euróövezeti kormányzás. 12. cikk.

déseket.⁹⁷ Az is teljesen egyértelműnek látszik, hogy a parlamentek semmilyen érdemi részvételéről nincs szó a Paktumból származó jogok és kötelezettségek érvényesítésével kapcsolatban. A Paktum paradox módon éppen azzal teszi kifejezetté a nemzeti parlamentek közvetlen beleszólásának (parlamenti szuverenitás) hiányát, hogy a népképviselőknek a lehető leggyengébb (soft) jogosítványt juttatja.

8. AZ EURÓPAI STABILITÁSI MECHANIZMUS

A válságtól nem függetlenül néhány tagállam – és nemcsak az euróövezet tagjai – közpénzügyeinek piaci alapú finanszírozhatósága erősen kérdésessé vált, egyes esetekben pedig az államcsőd is közvetlen közelbe került. A pénzügyi-gazdasági összefonódások miatt egy tagállam államháztartása finanszírozhatatlansága vagy bankrendszerének összeomlása az euróövezet létét közvetlenül fenyegeti, további súlyos gazdasági-társadalmi kataklizmák forrása lehet. 2011. március 25-én az Európai Tanács határozatot fogadott el az EUMSZ 136. cikkének kiegészítéséről, amelynek értelmében: „Azon tagállamok, amelyeknek a pénzneme az euró, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyet akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az egész euróövezet stabilitásának a megőrzéséhez. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni.”⁹⁸

Ez az alapszerződés-módosítás hivatott megteremteni a tagállamok által a súlyos problémákkal küzdő tagállamok számára segítségnyújtásra szolgáló pénzügyi szervezet létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés uniós jogi bázisát.⁹⁹

Az eddigi pénzügyi segítségnyújtási mechanizmusokat¹⁰⁰ felváltó nemzetközi szerződéssel létrejött az európai stabilitási mechanizmus (ESM), az „európai IMF”.¹⁰¹ Az európai stabilitási mechanizmust az e célból létrehozott nemzetközi pénzügyi szervezet működteti majd. A luxemburgi székhelyű pénzintézet azokban az esetekben hivatott támogatást biztosítani az eurózóna országainak, amikor ezt a pénzügyi stabilitás megőrzése megkívánja. A tervek szerint a szervezet 2012 júliusában kezdi meg működését.¹⁰²

97 A hivatkozott jegyzőkönyv második preambulum-bekezdésének értelmében a jegyzőkönyv rendeltetése, hogy a tagállamok „ösztönözzék a nemzeti parlamentek nagyobb mértékű részvételét az Európai Unió tevékenységében, és fokozzák lehetőségüket nézeteik kifejtésére az Európai Unió jogalkotási aktusainak tervezetéről vonatkozóan, valamint azokban az ügyekben, amelyek különös érdeklődésükre tarthatnak számot”.

98 Az Európai Tanács 2011/199/EZ sz. határozata (2011. március 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosításáról azon tagállamok stabilizációs mechanizmusának tekintetében, amelyeknek a hivatalos pénzneme az euró, HL L 91., 2011. 4. 6., 1. o.

99 Az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikk (6) bekezdésének értelmében a határozat hatálybalépésének (a módosításnak) feltétele, hogy valamennyi tagállam alkotmányos rendjének megfelelően megerősítse.

100 Európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) és az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM).

101 Az euróövezetet alkotó országok nagykövetei február 2-án Brüsszelben írták alá az európai stabilitási mechanizmus (ESM) létrehozásáról szóló új szerződést.

102 <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/european-stability-mechanism-treaty-signed?lang=hu> Az új szervezet első jogi szempontú kommentárjához lásd Matthias RUFFERT, *The European debt crisis and European Union law*, Common Market Law Review, 2011, 6. szám, 1777–1805. és René SMITS, *The European debt crisis and the European Union law: comments and a call for action*, Common Market Law Review, 2012, 2. szám, 827–831.

Témánk szempontjából két mozzanatra kell felhívni a figyelmet. Az egyik, hogy a segítségnyújtásról az euróövezeti tagállamok pénzügyminisztereiből álló Kormányzó Tanács dönt, a szavazatok 80 százalékát kitevő minősített többséggel.

A másik, hogy amint azt az alapszerződés-módosítás is tartalmazza, a pénzügyi segítségnyújtás szigorú feltételek mellett történik. Ezeket a feltételeket a kérelmező tagállam és a Bizottság – az Európai Központi Bankkal és lehetőség szerint az IMF-fel együttműködve – közötti tárgyalások során létrejött, valamint a Kormányzó Tanács által jóváhagyott egyetértési megállapodás (memorandum of understanding – MoA) rögzíti. A MoA részletes makroökonómiai kiigazítási programot foglal magában. A programnak – a segély feltételeinek – a megvalósulását az EKB-val és lehetőség szerint az IMF-fel történő együttműködésben a Bizottság követi nyomon.¹⁰³ A hitelnyújtás tehát a segítségért (hitelért) folyamodó euróövezeti tagállam részéről olyan, a nemzetgazdaságot érintő intézkedések elfogadását feltételezi, amelyek – amellet, hogy a hitel visszafizetésére is alapot adnak – nem feltétlenül vágnak egybe az adott állam prioritásaival, azaz a szuverenitás óhatatlan korlátozását jelentik. Arra is fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy az európai segélyszervezet intézményesített együttműködésben kíván dolgozni a globális elhivatottságú nemzetközi pénzügyi szervezettel, az IMF-fel.

9. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek fényében a költségvetési és monetáris szuverenitás európai uniós kérdéséhez számos adalékkal szolgálhatunk. Az európai integráció a kezdetektől olyan együttműködést valósít meg, amely a részt vevő államok önálló döntési szabadságát (szuverenitását) jelentősen korlátozza (vámunió, adóharmonizáció, a versenykorlátozó állami támogatások tilalma, a fizetések és a tőke szabad mozgása). A kilencvenes évek elején célul tűzött és mára tizenhét tagállam részvételével működő monetáris unió a részt vevő államok monetáris szuverenitását a politikai döntéshozók közvetlen beavatkozásától mentes (független) szupranacionális szerv (EKB) kezébe helyezte.

Az európenzrendszer megfelelő működése (az árstabilitás fenntarthatósága, a bankrendszer biztonságos működése) a részt vevő tagállamok gazdaságai közötti intenzív összefonódások miatt megköveteli a részt vevő államok költségvetési fegyelmét. A költségvetési hiány és az államadósság alacsony szintjének kötelezővé tétele egyet jelent a kormányok és a parlamentek költségvetési jogának korlátozásával. Tekintettel arra, hogy a monetáris unióban való részvétel az uniós csatlakozás folytán Magyarország számára is vállalt cél, a monetáris és a költségvetési szuverenitás esetünkben is számottevően csökkent.

A 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági válság rendkívüli erővel hozta napvilágra a monetáris unió létrehozásakor nem kellő következetességgel kialakított rendszer megvalósításából adódható problémákat. A közös pénzt használó, egymással szorosan összefüggő gazdaságok, az államhatárokon túlnyúló tevékenységet folytató bankok rendszere valójában nem fér össze a nemzetállami szintű bankszabályozással, bankfelügyelettel, az állam-

103 Az ESM-szerződés 13. cikke.

háztartások (kölségvetés, államadósság) fenntarthatóságának nemzetállami szintű biztosításával. A válság az unió nemzetgazdaságai közötti versenyképességi különbségekre is éles fényt vetett. Az unió válasza ezekre a kihívásokra immár nem lehetett más, mint a tagállami költségvetések (ideértve a költségvetési jogot is) még szorosabb uniós ellenőrzés alá vonása, bizonyos értelemben a költségvetési tervezés és végrehajtás mélyreható megrendszabályozása (az SNP megkeményítése, a költségvetési keretrendszer bevezetése), a tagállamok általános gazdasági egyensúlyának felügyelet alá helyezése (a makrogazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás bevezetése), a pénzügyi szervezetek (bankok, biztosítók, értékpapír-kereskedők) felügyeletének megerősítése (európai felügyeleti hatóságok, ERKT, európai bankunió). Ezek az intézkedések egyértelműen a gazdaság közjellegű szabályozásának szupranacionális jellegét erősítik, azaz a nemzetállami szuverenitás visszametszésével járnak.

Az Európai Bizottság, a Tanács tovább erősödő pozíciói miatt a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament mint a közvetett demokrácia hagyományos letéteményesei – bár felbukkannak egyes konstrukciókban – minden bizonnyal jelentős befolyáscsökkenést szenvednek el. (Itt csak jelezhetjük az új, illetve megújult konstrukciók demokratikus legitimációjának nem könnyen megítélhető problematikáját.)

A kötelező jellegű szabályok és különösen a szankciók túlnyomó része az euróövezeti tagállamokra vonatkoznak. A kívül maradók költségvetési szuverenitása nem csökken olyan jelentősen, mint a belül lévőké. Ez egyrészt felveti az unió, illetve az uniós jog egységének kérdését, másrészt elképzelhető, hogy az euróövezeti tagság veszít a vonzerejéből. A tagállamok túlnyomó többsége úgy ítélte meg, hogy a helyzet olyan további lépéseket is követel, amelyek az unió hatályos alapszerződéseinek keretei között nem valósíthatók meg. Ezért írták alá a költségvetési paktumot, és ezért hozták létre az európai stabilitási mechanizmust az uniós jog keretein kívül.

Ami a tagállami gazdaságpolitikák – és pénzügyi leképeződésük, a költségvetés – elkészítésének és végrehajtásának uniós felügyeletét és adott esetben az uniós szintű beavatkozások meghatározását illeti, egyértelműnek tűnik a Bizottság pozíciójának erősödése. A Bizottság végzi az egyes programok részletes felülvizsgálatát, lefolytatja az ellenőrző látogatásokat, javaslatot tesz (rendszerint ajánlás formájában) a Tanács állásfoglalásainak, illetve döntéseinek (ajánlások, határozatok) tartalmára. A tanácsi ajánlások és határozatok immár a szakpolitikai intézkedések meghatározásáig mehetnek.

Magyar szempontból külön is fel kell hívnunk a figyelmet a pénzügyi-gazdasági előrejelzések, tervek hangsúlyozottan középtávú szemléletére, mivel ez Magyarországon távolról sem vert mély gyökereket.

Alkotmányos nívum, hogy a költségvetési keretrendszer és a költségvetési paktum is nyíltan a tagállami alkotmányos berendezkedést alakító, harmonizált intézkedések megtételére kötelezi a tagállamokat, illetve a részes államokat.

EPILÓGUS

A válságnak nincs vége, sem az Európai Unió, sem Magyarország nem lett még úrrá súlyos nehézségein. Nem zárható ki, hogy akár a közeli jövőben a tagállami szuverenitás további szűkülésével járó lépések történnek (európai bankunió, a tagállamok költségvetésének ellenőrzése).

A fentiekben sokoldalúan érveltünk amellett, hogy az Európai Unióban a tagállamok szuverenitása csökken, illetve hogy a válság ezt az egyébként is többé-kevésbé szükségszerű tendenciát felerősítette. Erőteljesen hangsúlyozni szeretnénk azonban, hogy a nemzetállamok költségvetési és monetáris szuverenitásának szupranacionális szinten szerveződő intézményekhez történő részleges áthelyezését ab ovo nem kifogásoljuk. Inkább azt hangsúlyozzuk, hogy a stabil vásárlóerejű pénz, a megbízható bankrendszer, a megalapozott államháztartási gazdálkodás mind olyan „közjavarok”, amelyekre Magyarországon is van kereslet.